

3 1761 11650318 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503186>



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Foreign
Affairs**

**Affaires
étrangères**

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, January 26, 1988

Le mardi 26 janvier 1988

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Fifth proceedings on:

Cinquième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	*Murray (or Doody)
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stollery
*MacEachen (or Frith)	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	Muir
De Bané	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stollery
*MacEachen (ou Frith)	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign
Affairs authorized to examine and report upon elements
of a Free Trade Agreement between Canada and the
United States, tabled in the Senate on October 6, 1987
(Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently
agreed to; and

That the Committee present its report no later than
March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre
1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étran-
gères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de
libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés
au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire
n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par
la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29
mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 26, 1988
(41)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:00 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Roblin, Stollery and van Roggen. (6)

Other Senators Present: The Honourable Senators Hays and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. David Oulton, Free Trade Agreement Coordinator;

Mr. David Burpee, Director, Electricity Policy, Electrical Energy Branch;

Mr. Mark Sills, Director, Bilateral Energy Relations Section.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

The Honourable Senator Roblin moved—That the graphs, figures and tables presented to the Committee by Mr. Oulton be printed as an appendix to this day's Proceedings (*See Appendix "FA-12A"*).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Mr. Oulton made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 6:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to 7:00 o'clock p.m., this day.

EVENING SITTING
(42)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 7:00 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Grafstein, Roblin, Stollery and van Roggen. (5)

Other Senators present: The Honourable Senators Hays and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (2)

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 JANVIER 1988
(41)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur George C. van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Roblin, Stollery et van Roggen. (6)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Hays et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (2)

Également présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, et M^{me} Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint au leader de l'opposition du Sénat.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. David Oulton, coordonnateur de l'accord sur le libre-échange;

M. David Burpee, directeur de la politique en matière d'énergie électrique, Direction de l'électricité;

M. Mark Sills, directeur, Section des relations bilatérales-énergie.

Le comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite.

L'honorable sénateur Roblin propose—Que les graphiques, les chiffres et les tableaux présentés au comité par M. Oulton soient joints en annexe aux délibérations de ce jour (*voir l'annexe «FA-12A»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Oulton fait une déclaration et répond aux questions avec les autres témoins.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à 19 heures le même jour.

SÉANCE DU SOIR
(42)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 19 heures sous la présidence de l'honorable sénateur George C. van Roggen (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, Roblin, Stollery et van Roggen. (5)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Hays et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (2)

In attendance: From the Parliament Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witness:

Mr. Robert Pierce, Presidnet, Nova, a Corporation of Alberta.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Mr. Pierce made a statement and answered questions.

At 9:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to 4:00 o'clock p.m., Tuesday, February 2, 1988.

ATTEST:

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, et M^{me} Carol Seaborn.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

M. Robert Pierce, président, Nova, a Corporation of Alberta.

Le comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite.

M. Pierce fait une déclaration et répond aux questions.

À 21 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures, le mardi 2 février 1988.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 26, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m., to consider the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, we are today continuing our examination of the proposed Canada-U.S. Free Trade Agreement, pursuant to a reference from the Senate thereon.

At the outset of today's meeting, I should like to take a few minutes to put on the public record a summary of the committee's discussion in respect of the ongoing work of the committee, which discussion was held in anticipation of the Agreement being referred to the committee for study.

As is well known, this committee carried out a lengthy study on Canada-U.S. Relations, culminating in Volume 3 of this committee's report on Canada-U.S. Relations, brought down in 1982, which report recommended that a Canada-U.S. Free Trade Agreement be negotiated.

The examples or patterns in respect of free trade arrangements that the committee had before it at the time were those which existed in Europe and that which had been entered into between Australia and New Zealand.

During the organizational meeting of the committee, in anticipation of the present reference from the Senate, I suggested that, in my view, it would be unnecessary for us to rehash the subject matters of that last study, at least for the time being, given that the proposed Canada-U.S. Free Trade Agreement now before us has some very massive add-ons in respect of areas that were not contemplated by this committee at the time of its 1982 recommendation.

Those add-ons cover three very substantial areas, one being trade in services, including financial services, something which has not to this point been the subject of already-existing free trade agreements, though it has been put forth by the United States at the GATT as a subject-matter for discussion.

Trade in services is not now a subject of existing bilateral Free Trade Agreements, and was not at the time of our 1982 report. As such, it is an area which we will need to take a close look at.

The Macdonald Royal Commission on the Economy, while coming out in favour of a Canada-U.S. free trade agreement, did recommend against services being included in any such agreement.

A second large add-on is that of agriculture, substantial sectors of which are included in the proposed Canada-U.S. Free Trade Agreement.

This committee, as a result of its earlier study on Canada-U.S. Relations, recommended specifically that agriculture be

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 28 janvier 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet d'Accord canado-américain sur le libre-échange, conformément à un ordre de renvoi du Sénat à cet effet.

J'aimerais d'abord prendre quelques minutes pour faire publiquement un rappel de la discussion qu'a eue le Comité sur ses travaux en cours, discussion qui s'est déroulée dans l'attente du renvoi de l'Accord au Comité pour étude.

Comme chacun sait, le Comité a effectué une longue étude des relations canado-américaines, qui a abouti à la publication en 1982 du Volume 3 de son rapport sur les relations canado-américain, où l'on recommandait la négociation d'un accord canado-américain de libre-échange.

Les exemples ou modèles d'ententes de libre-échange dont disposait alors le Comité aient ceux qui existaient en Europe et ceux qu'avaient conclus l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Au cours de la séance d'organisation du Comité, en prévision de l'actuel ordre de renvoi du Sénat, j'ai donné à entendre qu'il serait, à mon avis, inutile, du moins pour l'instant, que nous ressassions les questions sur lesquelles nous nous étions penchés au cours de la dernière étude, compte tenu du fait que la proposition d'Accord canado-américain de libre-échange que nous examinons a subi des ajouts très importants dans des domaines que le Comité n'a pas explorés en 1982 quand il a fait des recommandations.

Ces ajouts concernent trois domaines très importants, notamment celui des services, services financiers compris, question qui jusqu'à maintenant n'était régie par aucune des ententes de libre-échange existantes, bien que les États-Unis l'aient soumise au GATT comme sujet de discussion.

Les ententes bilatérales actuelles de libre-échange ne traitent pas de la question des services et elle n'en traitaient pas non plus au moment de la publication de notre rapport, en 1982. C'est donc un domaine que nous devons examiner de près.

La Commission royale d'enquête sur l'économie, la Commission Macdonald, bien qu'elle se soit déclarée en faveur de la conclusion d'un accord canado-américain de libre-échange, avait recommandé de ne pas traiter de services dans un accord de cette nature.

Un deuxième ajout d'importance concerne l'agriculture, dont de vastes secteurs sont inclus dans la proposition d'Accord canado-américain de libre-échange.

A la suite de son étude sur les relations canado-américaines, le Comité avait précisément recommandé qu'on exclue l'agriculture de tout accord canado-américain de libre-échange, et

[Text]

excluded from any Canada-U.S. Free Trade Agreement, and it did so for reasons I shall not go into now.

The third major add-on relates to the energy sector, a sector which, again, is not included in existing bilateral free trade agreements.

Those are the three major areas of add-on, and we agreed, at the time of our organizational meeting, that we would proceed to examine those three areas first.

Other areas to be looked at will be the changes relative to the Auto Pact, and of course the whole disputes settlement mechanism, which is a very important aspect of the proposed Agreement.

In the limited time we had available to us before the Christmas Recess, and in the absence of having the text of the Agreement before us until the last day, we took general testimony, largely from Ambassador Ritchie, on the overall Agreement, with study of the individual areas to take place following the Christmas Recess.

At our last meeting, members of the committee expressed the desire to discuss at some length the future work of the committee, in terms of the witnesses we would hear and the order in which we would examine the areas I have outlined. I undertook that we would do that immediately upon our return following the Christmas Recess.

Not wishing to spring that subject on the committee today before having the necessary material before you, I instructed the staff to organize the witnesses scheduled to appear before us this afternoon and this evening on the energy component but to leave next Tuesday at this hour free of witnesses, thus giving us the opportunity to meet *in camera* for the purpose of discussing the future work of the committee. On Tuesday evening next we will again hear from witnesses on the energy component of the Agreement.

Some of the material distributed earlier shows the Deputy Minister of the Department of Energy, Mines and Resources, Mr. Arthur Kroeger, as being the witness this afternoon. Regrettably, Mr. Kroeger is out of town today, and we have, in his stead, Mr. David Oulton, the Free Trade Agreement Coordinator.

Prior to assuming the position of Free Trade Agreement Coordinator, Mr. Oulton was the Director General of the Oil Branch and the Director General of the Emergency Planning Group.

With Mr. Oulton is Mr. Brian Emmett, the Director General, Energy Strategy Branch; and Mr. Mark Sills, Director, Bilateral Energy Relations Section.

Also present this afternoon is Mr. Mark Segal and Miss Sandra K. Fraser of the National Energy Board, who will be available to answer any questions which may arise involving the National Energy Board.

This evening, commencing at 7 o'clock, we will have before us Mr. Robert Pierce, who will be appearing both in his capacity as President of NOVA Corporation of Alberta and as Chairman of the Energy SAGIT, the Sectoral Advisory Group on Industrial Trade relative to energy.

[Traduction]

ce pour des raisons sur lesquelles je n'insisterai pas pour l'instant.

Le troisième ajout d'importance a trait au secteur de l'énergie, qui, lui non plus, n'est pas inclus dans aucune entente bilatérale de libre-échange actuellement en vigueur.

Voilà les trois principaux ajouts, et nous avons décidé à notre séance d'organisation que nous examinerions d'abord ces trois questions.

Nous examinerons aussi les changements relatifs au Pacte de l'automobile et tout le mécanisme de règlement des différends, aspect très important de l'Accord proposé.

Compte tenu du peu de temps dont nous disposions avant le congé de Noël, et parce que nous n'avons eu le texte de l'Accord que le tout dernier jour, nous avons recueilli des témoignages de nature générale, principalement de M. Ritchie, sur l'ensemble de l'Accord, quitte à étudier les questions particulières après le congé de Noël.

A notre dernière séance, les membres du Comité ont dit souhaiter examiner en profondeur le calendrier des travaux du Comité pour voir quels témoins nous entendrions et dans quel ordre nous étudierions les questions que j'ai mentionnées. Je me suis engagé à le faire dès notre retour du congé de Noël.

Ne voulant pas imposer au Comité de traiter de ce sujet aujourd'hui sans disposer des documents nécessaires, j'ai demandé au personnel de faire en sorte que les témoins cités à comparaître se fassent entendre cet après-midi et ce soir sur la question de l'énergie, pour qu'à la séance de mardi prochain, à cette même heure, nous ne recevions aucun témoin. Nous pourrions ainsi nous réunir à huis clos pour débattre des travaux futurs du Comité. Mardi soir prochain, nous entendrions à nouveau des témoins sur le volet énergie de l'Accord.

Selon un document distribué plus tôt, le sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, M. Arthur Kroeger, doit comparaître cet après-midi. Malheureusement, M. Kroeger est à l'extérieur de la ville aujourd'hui. M. David Oulton, le coordonnateur de l'Accord de libre-échange, le remplace.

Avant d'accéder au poste de coordonnateur de l'Accord de libre-échange, M. Oulton a été directeur général de la Direction du pétrole et directeur général du Groupe de planification d'urgence—Énergie.

Nous accueillons aussi M. Brian Emmett, directeur général, Direction de la stratégie de l'énergie, et M. Mark Sills, directeur, Relations énergétiques fédérales, provinciales et territoriales.

Sont aussi présents cet après-midi, M. Mark Segal et M^{lle} Sandra K. Fraser de l'Office national de l'énergie. Ils pourront répondre à toute question que vous voudrez poser au sujet de l'Office national de l'énergie.

Ce soir, à compter de 19 heures, nous recevrons M. Robert Pierce, qui comparaitra en sa qualité de président de Nova Corporation of Alberta et de président du Groupe de consultation sectorielle sur le commerce extérieur en matière d'énergie (SAGIT).

[Text]

With that, I will ask Mr. Oulton to make his opening presentation, following which we will go to questions from members of the committee.

Mr. Oulton, please.

Mr. David Oulton, Free Trade Agreement Coordinator, Department of Energy, Mines and Resources: Thank you, Mr. Chairman.

The Department is pleased to have the opportunity today to review the energy provisions of the Free Trade Agreement with the committee. I might add that, in addition to the representatives the Chairman has mentioned, there are other members of the Department available, in the event that some detailed answers are required that I cannot supply.

The presentation that you have before you touches four areas, and provides a brief review of the energy sector in the context of the overall Canadian economy.

Most of the paper focuses on an analysis of the recent Canada-U.S. energy trade developments. As well, there is a brief outline of the major provisions of the Agreement as it pertains to energy, more as an aide-mémoire and a refresher, followed by some brief comments on the implications of the Agreement for the energy sector.

We brought with us today for distribution the Department's Assessment Paper on the implications for the energy sector.

We had hoped that it would have been available earlier so that committee members might have had a chance to review it prior to the meeting. Unfortunately, it was only published today.

The report itself contains a substantial amount of detail, and what I propose to do in my oral presentation is to provide you with a précis of it.

Also in the material we have distributed is a statistical annex outlining the data on energy.

As well, at the committee's request, we have also provided some information on Canadian-U.S. petrochemical trade trends. Not being experts in the petrochemical area, we are unable to comment on those trends. However, we thought it would be useful for the committee to have those statistical tables before it.

Without further introductory comments, I should like to turn to Figure 1 on page 3 of the handout, which provides an overview of the energy sector in Canada in the context of the total economy.

All of the graphs pertain to data for 1986—which, as most of you will recall, was not a banner year for energy, and particularly so for the oil and gas sector. Nevertheless, as can be seen from the top graph, overall energy industries contributed about 7.3 per cent to total Canadian gross domestic product.

If we include the refining and petrochemical industries, that figure becomes 12 per cent. In terms of the regional distribution, the Prairie provinces have a preponderant interest, with 21 per cent of their gross domestic product being derived from the overall energy industries.

[Traduction]

J'invite donc M. Oulton à faire sa déclaration, après quoi les membres du Comité pourront poser des questions.

M. Oulton, s'il vous plaît.

M. David Oulton, coordonnateur de l'Accord de libre-échange, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Merci, monsieur le président.

Je suis heureux d'avoir l'occasion d'examiner avec le Comité les dispositions de l'Accord de libre-échange qui concernent l'énergie. J'aimerais préciser que, en plus des représentants que le président a mentionnés, on pourra faire appel à d'autres employés du ministère si je ne suis pas en mesure de répondre à certaines questions précises.

L'exposé que vous avez en main traite de quatre domaines et situe brièvement le secteur de l'énergie dans l'ensemble de l'économie canadienne.

Le document analyse principalement l'évolution récente du dossier de l'Accord canado-américain de libre-échange. On y trouve aussi un bref relevé des principales dispositions de l'Accord qui ont trait à l'énergie, il s'agit essentiellement d'un aide-mémoire. Il contient aussi quelques observations sur les répercussions de l'Accord sur le secteur de l'énergie.

Nous avons apporté pour le distribuer le document dans lequel le Ministère évalue les répercussions de l'Accord sur le secteur de l'énergie.

Nous aurions aimé qu'il soit prêt plus tôt afin que les membres du Comité puissent en prendre connaissance avant la séance. Malheureusement, il n'a été rendu public qu'aujourd'hui.

Le rapport lui-même est assez détaillé. Dans mon exposé oral, j'ai l'intention de vous en faire un résumé.

Dans le document que nous vous avons remis, se trouve une annexe statistique sur l'énergie.

À la demande du Comité, nous vous avons aussi fourni des renseignements sur les tendances du commerce pétrochimique entre le Canada et les États-Unis. N'étant pas des spécialistes de la pétrochimie, nous ne pouvons pas nous prononcer sur ces tendances. Nous pensons néanmoins qu'il est bon que le Comité ait ces tableaux.

Sans plus de préambule, j'aimerais commenter le tableau 1, à la page 3, qui est un survol du secteur canadien de l'énergie par rapport à l'ensemble de l'économie.

Tous les tableaux ont été faits à partir des données de l'année 1986, qui, comme vous vous en souviendrez tous, n'a pas été une année merveilleuse pour l'énergie, particulièrement pour les secteurs pétrolier et gazier. Néanmoins, comme nous pouvons le voir d'après le graphique du haut, l'ensemble des secteurs énergétiques ont assuré 7,3 p. 100 de la production intérieure brute canadienne.

Si nous incluons le raffinage et la pétrochimie, cette proportion passe à 12 p. 100. Dans la répartition par région, les provinces des Prairies dominent, 21 p. 100 de leur produit intérieur brut provenant de l'ensemble des secteurs énergétiques.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, it seems to me that the inclusion in the printed proceedings of this series of graphs and tables would facilitate a better understanding on the part of the reader.

With that in mind, I would ask for a motion that they be reproduced as part of the *Proceedings of the Committee* of today's date.

Senator Roblin: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of graphs and tables see Appendix FA-12A)

The Chairman: I note that the graphs use colours for depiction purposes. It may well be that another form of representation will have to be chosen.

Please continue, Mr. Oulton.

Mr. Oulton: Thank you, Mr. Chairman.

The second graph on Figure 1 depicts the impact on employment of the energy sector. As can be seen, the energy sector accounts for approximately 3 per cent of total national Canadian employment, or about 300,000 jobs. Of that number, about 50 per cent are in electricity generation and the retail sector of the refining industry; that is, retail gasoline outlets. There is a large concentration in that part of the energy industry.

Looking at the regional profile, the concentration is highest in the Prairies, with roughly 7 per cent of employment coming from the energy industries.

The final graph on Figure 1 looks at Canadian investment. Overall, the energy industries accounted for approximately 14 per cent of Canadian investment in 1986, with about 25 per cent of that total investment being concentrated in the Prairie provinces.

To sum up, Figure 1 it tells us what many of us already know intuitively, that being that the energy sector in Canada is a substantial contributor to gross national product; that it is highly capital-intensive, but not so intensive in terms of employment. In other words, it needs a lot of dollars rather than people.

At page 4 of this paper we look at overall Canadian energy trade, with energy exports to the U.S. set out as a percentage of the overall.

Since 1971, Canada's net energy trade surplus has amounted to, cumulatively, over \$61 billion, in current dollars. Canada has been a net exporter of all energy commodities since 1983. Today, Canada continues to be a substantial energy exporter.

In 1986, total energy exports, including those to the U.S., were worth approximately \$12 billion, and energy imports in total, from all countries, about \$5 billion.

Of this energy trade, about 80 per cent of our exports go to the U.S., accounting for approximately \$9.7 billion out of that \$12 billion, with about one-third of our energy imports, at an approximate value of \$2 billion, coming from the U.S.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, il me semble qu'on faciliterait la compréhension du compte rendu des délibérations en y annexant cette série de tableaux.

J'aimerais donc qu'on propose par voie de motion qu'ils soient annexés au compte rendu des délibérations de la séance d'aujourd'hui.

Le sénateur Roblin: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Est-ce accepté?

Des voix: Accepté.

(Pour consulter les tableaux, voir Annexe FA-12A)

Le président: Comme ces tableaux sont en couleurs, il faudra sans doute opter pour un autre mode de représentation.

Veuillez continuer, M. Oulton.

M. Oulton: Merci, monsieur le président.

Le deuxième graphique du tableau 1 donne un aperçu de l'importance du secteur de l'énergie dans le domaine de l'emploi. Comme on le voit, ce secteur fournit environ 3 p. 100 de l'emploi au Canada, soit quelque 300,000 emplois. Cinquante p. 100 de ces emplois ont trait à la production d'électricité et à la vente au détail de produits raffinés, c'est-à-dire aux stations-service. La concentration est forte dans ce secteur de l'énergie.

Pour ce qui est de la répartition par région, les provinces des Prairies ont la concentration la plus forte: 7 p. 100 des emplois y sont assurés par le secteur de l'énergie.

Le dernier graphique du tableau 1 porte sur l'investissement au Canada. Dans l'ensemble, le secteur énergétique a assuré près de 14 p. 100 de l'investissement effectué au Canada en 1986, 25 p. 100 de cet investissement total se concentrant dans les provinces des Prairies.

Pour résumer, le tableau 1 confirme ce qu'un bon nombre d'entre nous pressentions déjà, à savoir que le secteur canadien de l'énergie contribue grandement au produit national brut; qu'il est fortement capitalistique et ne fait pas tellement appel à la main-d'œuvre. Autrement dit, le secteur de l'énergie a bien plus besoin de dollars que de main-d'œuvre.

A la page 4 il est question du commerce énergétique du Canada, les exportations totales d'énergie aux États-Unis étant exprimées en pourcentage de nos exportations totales d'énergie.

Depuis 1971, l'excédent net de la balance commerciale du Canada dans le secteur de l'énergie dépasse 61 milliards de dollars (dollars courants). Depuis 1983, le Canada est un exportateur net de tous les produits énergétiques et il demeure aujourd'hui un grand exportateur d'énergie.

En 1986, les exportations totales d'énergie, y compris celles qui sont destinées aux États-Unis, ont atteint 12 milliards de dollars, et les importations, de tous les pays, ont totalisé 5 milliards de dollars.

En ce qui concerne le commerce énergétique, environ 80 p. 100 de nos exportations sont destinées aux États-Unis, ce qui représente 9,7 des 12 milliards de dollars susmentionnés, et le

[Text]

The reason the import figure is so low relates to the fact that we import crude oil, which largely comes from overseas. As a matter of fact, about two-thirds of our crude oil comes from the North Sea. That means that the largest portion of our energy import balance is made up of crude oil from sources other than the United States.

The Chairman: What does that leave us as a net surplus in trade in all energy products?

Mr. Oulton: We will be coming to that, in considerable detail.

The Chairman: These are 1986 figures. By the time we come to formulating our report, in a month or two, will the 1987 figures be available? Or when would you expect the 1987 figures to be available?

Mr. Oulton: I am not sure. There tends to be a lag of about three months in the publication of those figures. I would expect to have them by the end of March.

The Chairman: It may be that at the time of finalizing our report, the trade figures for the full year will be available.

I will ask the Clerk to stay in touch with you in that respect.

Mr. Oulton: You will note that, wherever possible, we have used first three-quarter figures for 1987, because those were the only actual figures we had.

The other thing that is worth noting about our export profile is that, in energy, the exports are very key for certain sectors of our energy economy.

For example, in 1986, about 40 per cent of our crude oil production was exported to the United States. In 1987, the proportion would be equal to that, or perhaps a little greater.

In 1986, about 25 per cent of our natural gas was exported to the U.S., for an approximate value of \$2.5 billion.

Of a lower order of magnitude but still not unimportant to the industries concerned, about 8 per cent of our production of refineries—gasoline, distillate, et cetera—was exported to the U.S., as was 8 per cent of our electricity production.

So, exports have formed a very important part of overall energy production in Canada.

Figure 2, which is on page 5, looks at our net energy trade balance with the United States.

I should explain the graph just a bit. It covers the period 1976 to 1986, and is in 1981 dollars. So, it is in constant dollars, to remove inflation.

Essentially, what it shows is that, from the period 1976 through to 1985, there was substantial growth, in real terms, in our energy surplus with the U.S., rising from around \$6 billion in 1976-77 to around \$10 billion in 1985.

The reason for that growth—and we will see it as we go through some of the other graphs—is a combination both of

[Traduction]

tiers de nos importations d'énergie, dont la valeur approximative est de 2 milliards de dollars, vient des États-Unis.

Si le chiffre des importations est si faible, c'est que le pétrole brut que nous importons provient en majeure partie d'outre-mer. En réalité, les deux tiers du pétrole brut que nous consommons viennent de la mer du Nord. La majeure partie de notre balance des importations d'énergie est constituée de pétrole brut provenant d'ailleurs que des États-Unis.

Le président: Quel est notre excédent net en ce qui concerne le commerce de tous ces produits énergétiques?

M. Oulton: Nous le verrons, très en détail.

Le président: Ce sont des chiffres de 1986. Quand nous en arriverons la rédaction de notre rapport, dans un mois ou deux, les données de 1987 seront-elles disponibles? Si non, quand pensez-vous qu'elles le seront?

M. Oulton: Je ne sais pas. En règle générale, la publication de ces données est décalée d'environ trois mois. Je pense donc les obtenir d'ici à la fin mars.

Le président: Il se peut qu'au moment de terminer notre rapport les données de l'année entière soient disponibles.

Je demanderai au greffier de prendre contact avec vous à ce sujet.

M. Oulton: Vous remarquerez que, dans la mesure du possible, nous avons utilisé les données des trois premiers trimestres de 1987: c'étaient les seules dont nous disposions.

Autre chose à noter au sujet de nos exportations: les exportations sont un facteur capital pour certains secteurs énergétiques.

Par exemple, en 1986, nous avons exporté aux États-Unis 40 p. 100 de notre production de pétrole brut. En 1987, la proportion devrait être la même, ou peut-être un peu supérieure.

En 1986, nous avons exporté environ 25 p. 100 de notre gaz naturel aux États-Unis, ce qui représente quelque 2,5 milliards de dollars.

D'un ordre de grandeur moindre mais non négligeable pour les secteurs concernés, environ 8 p. 100 de la production de nos raffineries—essence, distillats et le reste—ont été exportés aux États-Unis. Nous avons aussi exporté 8 p. 100 de l'électricité que nous produisons.

Les exportations ont donc occupé une place très importante dans la production énergétique globale du Canada.

Le tableau 2, à la page 5, représente l'excédent canadien du commerce énergétique avec les États-Unis.

Je devrais peut-être expliquer un peu le tableau, qui couvre la période de 1976 à 1986; les valeurs sont exprimées en dollars de 1981. Il s'agit de dollars constants, pour tenir compte de l'inflation.

On voit donc essentiellement que, de 1976 à 1985, en termes réels, notre excédent du commerce énergétique avec les États-Unis s'est accru de façon appréciable, passant de 6 milliards qu'il était en 1976-1977 à 10 milliards de dollars en 1985.

Cette croissance s'explique, et nous le verrons en étudiant les autres graphiques, par l'effet conjugué des prix, facteur dont

[Text]

price effects, which were of course very important as oil prices were rising through to 1980-81, and volume effects in terms of oil and electricity exports.

In 1986, Canada's trade surplus with the U.S. in energy was back down to about \$6 billion, largely due to the decline in oil prices, the soft market for natural gas and consequent weakness in natural gas prices, and a reduction in natural gas export volumes.

Figure 3, on page 6, looks at that trade surplus a little more closely, particularly for the two most recent years, 1986 and 1987.

As I mentioned before, it just covers the first three quarters of those two years. However, it does provide a sense of recent trends and, as well, a commodity breakdown.

As can be seen from the far right-hand side of the graph, our total surplus with the United States increased by about \$1 billion, from \$6 billion in 1986 to \$7 billion in 1987.

The Chairman: These are all nine-month figures?

Mr. Oulton: Yes.

The Chairman: It doesn't say so anywhere.

Mr. Oulton: It is the second line at the top, "January to September".

The Chairman: Yes. I apologize. Please continue.

Mr. Oulton: The major reason for the increase in the surplus between 1986 and 1987 had to do with crude oil exports, depicted on the far left-hand side.

As you can see, the value of crude oil exports rose by about \$800 million. That was a consequence of improved prices for oil in 1987 over 1986, as well as some increase in volumes.

Total volumes of crude oil exports to the U.S. in 1987, a rough average, amounted to some 730,000 barrels a day, the majority of which would be heavy crude, which is not used by Canadian refineries, amounting to approximately 450,000 barrels a day, with the balance, or about 275,000 barrels a day, being light oil.

There have been increases in exports of both light and heavy oil over the last few years.

The other notable factor on that graph is with respect to natural gas, where the surplus was down in value by about \$100 million, despite an increase in volumes in 1987.

The reason for that slight decline in the first three-quarter figures is related to the reduction in prices.

I also draw your attention to the "electricity" column, the second from the right-hand side, which shows substantial growth in overall surplus. The reason for that growth is largely the substantial increase in the volume of electricity exports.

[Traduction]

l'influence a été très importante tant que les prix du pétrole ont augmenté, jusqu'en 1980-1981, et du volume des exportations de pétrole et d'électricité.

En 1986, l'excédent canadien du commerce énergétique avec les États-Unis est tombé à nouveau à environ 6 milliards de dollars, en raison principalement de la chute du prix du pétrole, de l'alourdissement du marché du gaz naturel, du fléchissement consécutif du prix du gaz naturel et de la réduction des volumes de gaz naturel exportés.

Le tableau 3, à la page 6, donne une idée plus précise de l'excédent du commerce énergétique entre le Canada et les États-Unis, et plus particulièrement pour 1986 et 1987.

Je rappelle qu'il n'est ici question que des trois premiers trimestres de ces deux années.

Le tableau donne néanmoins un aperçu des tendances récentes et fournit une ventilation par produit énergétique. Comme on peut le voir à l'extrême droite du tableau, l'excédent de notre commerce avec les États-Unis s'est accru d'environ un milliard de dollars, passant de 6 milliards de dollars qu'il était en 1986 à 7 milliards de dollars en 1987.

Le président: Il s'agit toujours de données pour les neuf premiers mois de l'année?

M. Oulton: Oui.

Le président: On ne l'indique nulle part.

M. Oulton: C'est écrit à la deuxième ligne du haut: «Janvier-septembre 1986 et 1987».

Le président: C'est vrai. Je m'excuse. Continuez, je vous prie.

M. Oulton: Si l'excédent a augmenté de 1986 à 1987, c'est surtout en raison des exportations de pétrole brut, qui sont représentées à l'extrême gauche du tableau.

On voit que la valeur des exportations de pétrole brut a augmenté d'environ de 800 millions de dollars. C'est une conséquence de l'amélioration des prix du pétrole en 1987 par rapport à 1986, ainsi que d'une certaine augmentation des volumes d'exportation.

En 1987, le volume des exportations de pétrole brut aux États-Unis s'établissait en moyenne à 730,000 barils par jour; la majorité était constituée de pétrole lourd, que les raffineries canadiennes n'utilisent pas et qui équivalait environ à 450,000 barils par jour; le reste, soit quelque 275,000 barils par jour était composé de pétrole léger.

Au cours des dernières années, on a constaté une augmentation des exportations de pétrole léger et de pétrole lourd.

L'autre élément important de ce tableau concerne le gaz naturel, dont la valeur de l'excédent a chuté de 100 millions de dollars, malgré une augmentation du volume des exportations en 1987.

Ce léger déclin enregistré au cours des trois premiers trimestres vient de la réduction des prix.

J'attire votre attention sur l'électricité, avant-dernier élément, à la droite du graphique, qui révèle une importante croissance de l'excédent total. Cette croissance s'explique en

[Text]

Looking at the extreme right-hand side, you will see that the value of overall uranium exports is down in 1987 over 1986, from about \$378 million to \$330 million.

The Chairman: Given that electricity exports are made under long-term contracts, I assume not much of a price change would be reflected, and the same would be true of oil exports.

Mr. Oulton: In respect of short-term exports of electricity, the figures would reflect some price changes. But, you are right, the bulk of electricity exports would be pursuant to long-term contracts.

Senator MacEachen: Of the total electricity exports, what would the volume from Québec be?

Mr. Oulton: That is a good question. I will ask Mr. David Burpee to speak to that.

Senator Bosa: Perhaps we could also get a comment on the deficit position of coal and coal products.

Mr. Oulton: That will come up later in my presentation. Canada is a substantial importer of coal from the United States, while exporting only small quantities of Canadian coal to the U.S.

The coal that we import is largely into Ontario for thermal-generation purposes, though there is also some metallurgical coal imported.

As will be seen from some of the graphs, coal imports have been trailing off over time.

The Chairman: I would remind Senator Bosa that British Columbia makes up for the imports into Ontario by exporting coal to Japan.

Senator Bosa: In declining amounts.

Senator Roblin: It is coming back. The price factor is a problem.

Mr. David B. Burpee, Director, Electrical Energy Policy (Western), Department of Energy, Mines and Resources: The Province of Québec is the largest exporter of electricity. In quantity terms, total exports amounted to 35 terawatt-hours, with Québec accounting for 12 1/2 terawatt-hours, or about one-third of total exports.

Of that total, about 70 per cent flowed by way of interruptible exports under long-term contracts. In other words, the flow can be started or stopped, as required, by either the Buyer or the Seller.

Senator Roblin: What are the figures for Manitoba?

Mr. Burpee: Manitoba Hydro accounted for about 7-terawatt hours out of the total of 35-terawatt hours.

Senator Roblin: About 20 per cent, then.

Mr. Burpee: Yes. Almost all fell into the interruptible category.

[Traduction]

grande partie par une augmentation du volume des exportations d'électricité.

A l'extrême droite, on constate que la valeur des exportations d'uranium a diminué en 1987 par rapport à 1986, tombant de 378 à 330 millions de dollars.

Le président: Comme l'électricité est exportée aux termes de contrats de longue durée, je présume que le tableau ne ferait pas état d'un important changement de prix et qu'il en serait de même pour les exportations de pétrole.

M. Oulton: En ce qui concerne les exportations d'électricité à court terme, les données révéleraient certains changements de prix. Cependant, vous avez raison, les exportations d'électricité se font surtout par contrats à long terme.

Le sénateur MacEachen: Quel volume des exportations totales d'électricité revient au Québec?

M. Oulton: Voilà une bonne question. J'invite M. David Burpee à y répondre.

Le sénateur Bosa: Peut-être pourrait-on aussi parler de la situation déficitaire du charbon et des produits de charbon.

M. Oulton: J'y viendrai plus tard au cours de mon exposé. Le Canada importe pas mal de charbon des États-Unis et il n'en exporte que de faibles volumes aux États-Unis.

Le charbon que nous importons est destiné principalement à l'Ontario pour la production d'énergie thermique, quoiqu'on importe aussi du charbon destiné à la métallurgie.

Comme on le verra dans certains tableaux, les importations de charbon ont diminué avec le temps.

Le président: Je rappelle au sénateur Bosa que la Colombie-Britannique compense les importations de l'Ontario en exportant du charbon au Japon.

Le sénateur Bosa: Mais de moins en moins.

Le sénateur Roblin: On constate une amélioration. C'est le facteur prix qui pose un problème.

M. David B. Burpee, directeur, Politique énergétique—Électricité (Ouest), ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Le Québec est le plus important exportateur d'électricité. Les exportations totales équivalaient à 35 térawatts-heure et le Québec en fournissait 12,5 térawatts-heures, soit le tiers.

Soixante-dix p. 100 de ces exportations environ sont acheminées en vertu de contrats à long terme susceptibles d'interruption. C'est-à-dire que l'approvisionnement peut être interrompu, sur demande, par l'acheteur ou le vendeur.

Le sénateur Roblin: Quelles sont les données concernant le Manitoba?

M. Burpee: Manitoba Hydro fournissait environ 7 des 35 térawatts-heures.

Le sénateur Roblin: Soit environ 20 p. 100 des exportations totales.

M. Burpee: C'est cela. La majorité de ces exportations sont susceptibles d'interruption.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What are the figures for New Brunswick?

The Chairman: Perhaps you could give the figures for all of the exporting provinces.

Mr. Burpee: New Brunswick was very close to Manitoba, with 6.6-terawatt hours out of the total of 35, split about 50/50 as between firm and interruptible.

For British Columbia, 2-terawatt hours; and for Ontario, 6.7-terawatt hours.

Saskatchewan had a very small quantity of exports.

The Chairman: I might just mention, for the benefit of members of the committee, that we will be proposing, subject to the approval of the committee, to call witnesses to speak to the individual energy sectors. We will get into more detail in respect of hydro, petrochemicals, and so forth.

Please continue, Mr. Oulton.

Mr. Oulton: Thank you, Mr. Chairman. The next series of charts deal with the composition of Canadian energy exports to the United States, in some detail. Figure 4, on page 7, looks at it over time, 1974-1986, providing a profile of the individual commodities for each year.

I should like to make a number of general observations about this graph.

In terms of the general trend, looking at 1974 and then at 1986, roughly speaking, the total value of energy exports in those two years is comparable, in the order of about \$10 billion.

The important thing is that there has been a substantial change in the composition. As is clear, in 1974 by far the largest portion of our exports was made up of crude oil. As a matter of fact, in that year we were exporting something in the order of 1.1 million barrels per day of crude oil to the United States.

In 1986, as you can see, crude oil is still fairly important, but there were also substantial exports of natural gas, petroleum products, and electricity. The other thing you will note is that our coal exports to the United States are not substantial.

I might make a couple of observations with respect to the individual commodities. Let me first speak to the downward trend over time in crude oil exports.

In the first instance, between 1974 and 1979, the reason for the decrease in value was largely the reduction in volumes.

Honourable senators will remember that we introduced export controls on crude oil in the mid-1970s, and those controls largely phased out our exports of light oil by the early 1980s. Despite increasing prices, the overall value of crude oil exports, therefore, declined.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelles sont les données en ce qui concerne le Nouveau-Brunswick?

Le président: Peut-être pourriez-vous nous donner les chiffres de toutes les provinces exportatrices.

M. Burpee: Le Nouveau-Brunswick suivait de très près le Manitoba, avec 6,6 térawatts-heures sur un total de 35; la moitié de ces exportations étant fermes et l'autre moitié des exportations susceptibles d'interruption.

La Colombie-Britannique exporte 2 térawatts-heures et l'Ontario 6,7 térawatts-heures.

La Saskatchewan en exporte très peu.

Le président: Je mentionne, pour en informer les membres du Comité, que nous proposerons, sous réserve de l'approbation du Comité, de citer des témoins à comparaître au sujet de différents secteurs énergétiques. Nous chercherons à en savoir plus sur l'électricité, la pétrochimie et ainsi de suite.

Veuillez continuer, M. Oulton.

M. Oulton: Merci, Monsieur le président. Les tableaux qui suivent montrent la composition des exportations énergétiques canadiennes aux États-Unis, de façon assez détaillée. Le tableau 4, à la page 7, couvre la période de 1974 à 1986, et donne un aperçu de la situation de chacun des produits énergétiques pour chaque année.

J'aimerais faire quelques observations d'ordre général sur ce tableau.

En ce qui concerne la tendance générale, on constate, après un coup d'œil aux données de 1974 et à celles de 1986, que la valeur totale des exportations d'énergie au cours de ces deux années est comparable, qu'elle est de l'ordre de 10 milliards de dollars.

Ce qu'il importe de savoir, c'est que la composition a grandement changé. En 1974, la majeure partie de nos exportations était constituée de pétrole brut. Cette année-là, nous exportions aux États-Unis 1,1 million de barils de pétrole brut par jour.

En 1986, le pétrole brut occupait toujours une place importante, mais on importait aussi beaucoup de gaz naturel, de produits du pétrole et d'électricité. Par ailleurs, vous voyez que nos exportations de charbon aux États-Unis ne sont pas très importantes.

J'aimerais parler brièvement des sources d'énergie prises individuellement. Permettez-moi d'abord de mentionner la tendance à la baisse des exportations de pétrole brut.

Dans le premier cas, de 1974 à 1979, c'est surtout la réduction des volumes qui explique la diminution de la valeur des exportations.

Les honorables sénateurs se souviendront qu'on a imposé des mesures de contrôle des exportations de pétrole brut au milieu des années 70 et que ces mesures ont largement contribué à faire disparaître progressivement nos exportations de pétrole léger au début des années 80. Malgré la hausse des prix, la valeur globale des exportations de pétrole brut a diminué.

[Text]

In the period after 1979, the balance remained roughly the same, despite the fact that crude oil volumes started to increase.

Restrictions on oil exports were, over time, gradually lessened, and in 1985 oil exports were totally deregulated. Therefore, there was a substantial increase in the volume from the early 1980s through to the present time. However, over that period oil prices weakened, the net result of which was to keep our energy export value roughly the same, in the order of \$3.5 billion to \$4 billion.

As can be seen from the graph, there was substantial growth in natural gas exports between 1974 and 1979. That growth resulted both from price advantage relative to oil and improved penetration in the U.S. market.

However, gas exports, in the early 1980s, in terms of total value, declined, that decline coming as a result of declining prices in a softening U.S. market, particularly over the last couple of years. Volumes have also declined, with the exception of 1987.

The last observation I would make about that table relates to electricity.

Looking at 1984, you will see that electricity constituted a very small component of total energy trade; something in the order of \$500 million. Looking at the period 1983 to 1986, you can see that it has grown substantially, to the point where it is now in the \$1 billion to \$2 billion category.

I should now like to move to Figure 5, on page 8. Again, this graph looks at the composition of energy exports, providing you with the most recent profile, the first three quarters of 1986 compared to the first three quarters of 1987.

You will observe that our exports increased by about \$700 million over that period, or about 9 per cent. Once again, the crude oil component has the largest share, with both price and volume improvement over that period of time.

Petroleum product exports have stayed largely level. Canadian exports in petroleum products to the U.S. have tended to stay in the category of about 100,000 barrels to 125,000 barrels a day. Those exports represent a fairly substantial portion of our refinery capacity, something in the order of 8 per cent to 10 per cent. As well, they represent, for regional refiners, such as Consumers Co-Operative in Saskatchewan, or Chevron in British Columbia, or Irving in the Atlantic provinces, a very important part of overall production.

The last observation I might make on this graph is with respect to electricity. Again, it depicts a trend of increasing electricity exports, up about \$135 million in value in that nine-month period, with the total volume up over 30 per cent. Much of that increase in the value of the electricity trade is volume-generated.

Figure 6 is a last snapshot of the Canadian energy export profile to the United States. Again, it is looking at that recent three-quarter period in 1987, simply showing the share of each

[Traduction]

Après 1979, la balance est demeurée sensiblement la même, bien que les volumes d'exportation de pétrole brut aient commencé à augmenter.

Avec le temps, on a graduellement assoupli les restrictions imposées aux exportations de pétrole pour totalement déréglementer les exportations de pétrole en 1985. On a donc constaté une nette augmentation du volume depuis le début des années 80. Cependant, au cours de cette période, les prix du pétrole ont baissé, ce qui fait que la valeur de nos exportations énergétiques demeure inchangée, soit de 3,5 à 4 milliards de dollars.

Comme le montre le tableau, les exportations de gaz naturel ont nettement augmenté de 1974 à 1979. Cette croissance s'expliquait et par l'avantage relatif du prix du gaz naturel par rapport à celui du pétrole et par un meilleur accès au marché américain.

Cependant, au milieu des années 80, la valeur totale des exportations de gaz a chuté, en raison de la baisse des prix enregistrés sur un marché américain alourdi, surtout au cours des dernières années. Le volume des exportations a aussi baissé, sauf en 1987.

La dernière observation que j'aimerais faire au sujet de ce tableau concerne l'électricité.

En 1984 l'électricité n'a représenté qu'une très faible composante du commerce énergétique total: elle s'établissait à 500 millions de dollars. De 1983 à 1986, on constate une augmentation sensible et les exportations d'électricité se situent aujourd'hui entre 1 et 2 milliards de dollars.

Passons maintenant au tableau 5, page 8. Encore ici, on voit la composition des exportations d'énergie. On peut constater les plus récentes tendances, les trois premiers trimestres de 1986 étant comparés à ceux de 1987.

La valeur de nos exportations a augmenté d'environ 700 millions de dollars au cours de cette période, soit d'environ 9 p. 100. Ici encore, le pétrole brut accapare la plus importante part, tant pour ce qui est des hausses de prix que des augmentations de volume enregistrées au cours de cette période.

Les exportations de produits pétroliers sont sensiblement les mêmes. Les exportations canadiennes de produits pétroliers aux États-Unis sont demeurées aux environs de 100,000 à 125,000 barils par jour. Ces exportations représentent une part assez appréciable de nos capacités de raffinage, soit de 8 à 10 p. 100. En outre, elles représentent, pour les raffineries des régions, comme *Consumers Co-Operative* en Saskatchewan, ou *Chevron* en Colombie-Britannique ou *Irving* dans les provinces de l'Atlantique, une part très importante de la production totale.

Je fais une dernière observation sur ce tableau, à propos de l'électricité. Le tableau révèle que les exportations d'électricité ont tendance à augmenter, que leur valeur a augmenté de 135 millions de dollars au cours de neuf mois, et que leur volume total a crû de plus de 30 p. 100. L'augmentation de la valeur des exportations d'électricité est due en grande partie au volume accru de ces exportations.

Le tableau 6 est le dernier instantané de la situation des exportations canadiennes d'énergie aux États-Unis. Il est toujours question des trois derniers trimestres de 1987, et l'on

[Text]

commodity. It shows the importance of crude oil, standing at about 44 per cent of total exports. The other major commodity, of course, is natural gas, at about 22 per cent.

Oil and gas together—and this would have been typical throughout the period—account for close to 80 per cent of the total value of our energy exports to the United States, and total exports over that period had a value of approximately \$8.2 billion.

Figure 7 is the first of a series of graphs looking at Canadian imports of energy from the United States. This particular graph relates to the period 1976 to 1986, breaking imports out into individual commodities.

There are essentially three main energy product imports from the U.S., those being crude oil, oil products, and coal.

The trend, in terms of overall imports over the period, shows an increase in the value between 1976 and 1979. That is, of course, similar to the export profile.

The reason for that was largely increasing energy prices, particularly oil and gas prices. The one aberration is the large increase in coal imports in 1979, due to a rise in demand in Ontario for thermal generation purposes.

The other aspect I would note is with regard to oil products, which is the part of the graph in red. They have stayed fairly consistent over the last couple of years.

The volume of oil product imports from the United States tends not to be substantial, usually in the area of about 75,000 barrels per day. But again, they play a rather important role in terms of providing competition in Canadian oil markets, particularly through the Atlantic provinces, Ontario and British Columbia, where there tends to be a fairly large volume of oil product trade. So, while it is not substantial, it is important in Canadian markets.

Figure 8, on page 11, covers the three-quarter period, 1986 and 1987. Again, it depicts imports from the U.S. by commodity—

Senator Stollery: Coal imports were all but non-existent in 1976, rising dramatically in 1979, and then dropping back substantially in 1983, and dropping further in 1986.

Why is that?

Mr. Oulton: I must confess that coal isn't my long suit, but my understanding is that certainly in Ontario—and this largely reflects Ontario imports for thermal generation purposes—there is some variability in those imports, depending upon Ontario's power generation needs and the price position of coal relative to other alternatives available to Ontario.

[Traduction]

montre tout simplement la part de chacun des produits énergétiques. Le tableau montre l'importance du pétrole brut, qui représente environ 44 p. 100 des exportations totales. L'autre grande source d'énergie, c'est évidemment le gaz naturel, avec 22 p. 100 des exportations totales.

Le pétrole et le gaz confondus—et c'est une tendance constante de cette période—représentent près de 80 p. 100 de la valeur totale de nos exportations d'énergie aux États-Unis, et les exportations totales au cours de cette période ont une valeur de 8,2 milliards de dollars.

Le tableau 7 est le premier d'une série de graphiques sur nos importations des États-Unis. Il couvre les années 1976 à 1986 et les importations sont ventilées en différents produits énergétiques.

Le Canada importe trois grandes sources d'énergie des États-Unis: du pétrole brut, des produits du pétrole et du charbon.

On constate, de 1976 à 1979, une hausse de la valeur de l'ensemble des exportations. Il est en de même, bien sûr, pour les exportations.

Cette tendance résulte principalement de la hausse des prix de l'énergie, et plus particulièrement du prix du pétrole et du gaz naturel. La seule anomalie est la forte augmentation des importations de charbon en 1979, en raison d'une demande accrue de l'Ontario à des fins de production d'énergie thermique.

Je vous signale aussi qu'en ce qui concerne les produits du pétrole, en rouge sur le tableau, ils ont assez bien maintenu leur position, au cours des dernières années.

Le volume des importations de produits du pétrole des États-Unis n'est généralement pas très important; il se situe habituellement aux environs de 75 000 barils par jour. Néanmoins ces importations jouent un assez grand rôle du fait qu'elles suscitent une concurrence sur les marchés pétroliers canadiens, et plus particulièrement dans les provinces de l'Atlantique, l'Ontario et la Colombie-Britannique, où le commerce des produits pétroliers est assez important. Par conséquent, bien que le volume des importations de produits pétroliers ne soit pas énorme, il a de l'importance sur les marchés canadiens.

Le tableau 8, à la page 11, couvre les trois premiers trimestres de 1986 et 1987 et traite des importations canadiennes des États-Unis, par produit énergétique.

Le sénateur Stollery: Les importations de charbon, qui étaient pratiquement nulles en 1976, ont augmenté de façon très nette en 1979, puis ont chuté considérablement en 1983, et encore plus en 1986.

Pourquoi cela?

M. Oulton: Je ne m'y connais pas bien en charbon, mais je crois savoir qu'en Ontario—et c'est certainement en grande partie à cause des exportations ontariennes pour fins de production d'énergie thermique—ces importations varient, selon les besoins de la province en matière de production d'énergie et selon la situation des prix du charbon par rapport à ceux des autres sources d'énergie accessibles en Ontario.

[Text]

The trend recently has been toward reduced use of imported coal and more use of nuclear power and hydro-generated power, and purchases of electrical power from out-of-province.

I believe that simply reflects the competitive position of coal versus the other alternatives to Ontario Hydro to generate power.

The Chairman: Yes. But, in an industry where things normally move rather slowly—it takes ten years to build a nuclear plant—that is a dramatic swing in just a couple of years.

When we have the representatives of the coal industry before us, we can ask them about that. Certainly we will want to get more detailed information on the coal industry generally, and on the situation insofar as western low-sulphur coal from Saskatchewan and Alberta is concerned.

Mr. Oulton: Returning to Figure 8, the only observation I would make is that it shows a minor reduction in the value of Canadian imports of energy from the U.S., down about \$250 million on a base of about \$1.5 billion.

Generally, that reflects a further decline in coal; oil down about \$175 million; and gas liquids down about \$50 million.

My understanding of that is that it is largely due to oil market conditions. Canada's imports of crude oil and oil products from the U.S. are strictly opportunity-related; that is, that they are well-priced versus alternatives from other sources.

In this case, often "Other Sources" are Canadian products, made from domestic Western Canadian oil.

So, the reduction, certainly in oil, and in gas liquids as well, is a simple reflection of Canadian market conditions.

In the case of coal, it is probably simply a case of Ontario Hydro needing less coal, given other competitively priced alternatives available to it to generate power.

The final graph on imports is again a snapshot of the profile in terms of percentage shares of the final three-quarter period available, January to September 1987. It shows that even though coal is down, it is still relatively important; petroleum products are important; and crude oil tends to be a small share.

Typically, Canada's crude oil imports from the U.S. are in the order of 20,000 to 30,000 barrels a day, reaching Ontario and Québec refineries via pipeline.

That completes the trade profile for energy that we wish to review with you today. There is data provided in the appendix

[Traduction]

Depuis quelque temps, on a tendance à utiliser moins de charbon importé, à faire davantage appel à l'énergie nucléaire et à l'hydro-électricité et à acheter de l'électricité à l'extérieur de la province.

Je pense que cela reflète tout simplement la position concurrentielle du charbon par rapport à d'autres sources d'énergie auxquelles Ontario Hydro peut faire appel pour produire de l'énergie.

Le président: Oui, mais dans un secteur où les choses mettent généralement du temps à changer—il a fallu dix ans pour construire une centrale nucléaire—c'est un revirement très net en l'espace de quelques années seulement.

Lorsque les représentants de l'industrie du charbon comparaitront, nous pourrons le leur demander. Certes, nous avons besoin de plus amples renseignements sur l'industrie houillère, et la question du charbon faible en soufre de la Saskatchewan et de l'Alberta.

M. Oulton: Si l'on reporte au tableau 8, la seule remarque que je puisse faire est que la valeur des importations canadiennes d'énergie en provenance des États-Unis ont légèrement baissé, soit de 250 millions de dollars sur environ 1,5 milliard de dollars.

De façon générale, cela est le reflet d'un autre déclin des importations de charbon, d'une baisse d'environ 175 millions de dollars des importations de pétrole et de 50 millions de dollars de celles des gaz naturels liquéfiés.

D'après moi, cette diminution est largement attribuable à la situation du marché du pétrole. Les importations de pétrole brut et de produits pétroliers du Canada en provenance des États-Unis sont strictement liées à la conjoncture; c'est-à-dire, qu'elles montent ou baissent suivant que leur prix est plus ou moins avantageux par rapport aux autres sources d'approvisionnement.

Dans ce cas, ces «autres sources» sont souvent des produits canadiens faits à partir du pétrole de l'Ouest canadien.

Donc, la réduction des importations de pétrole et des gaz naturels liquéfiés est attribuable simplement à la situation du marché canadien.

Dans le cas du charbon, la réduction provient sans doute d'une diminution de la demande de Ontario Hydro, compte tenu de l'offre plus avantageuse d'autres sources énergétiques pour la production d'électricité.

Le dernier tableau sur les importations montre encore une fois l'apport des différents produits pendant la dernière période de neuf mois pour lesquels nous ayons des données, soit de janvier à septembre 1987. Ce tableau montre que, même si les importations de charbon sont en baisse, elles constituent encore une bonne partie des importations, que les produits pétroliers sont importants et que le pétrole brut ne représente qu'une faible part des importations.

Habituellement, les importations de pétrole brut du Canada en provenance des États-Unis sont de l'ordre de 20 000 à 30 000 barils par jour, qui parviennent aux raffineries de l'Ontario et du Québec par pipelines.

Voilà qui complète le portrait du commerce énergétique que nous voulons examiner aujourd'hui. L'annexe comprend des

[Text]

referring to some of those tables so that you can have precise figures, and there is additional information available in our Assessment Paper.

What I should like to do in the next section is to provide a recapitulation of the major portions of the Agreement as they pertain to energy, and then make some comments on their implications.

As I am sure you are aware, the way in which the Energy chapter is set up is that the initial portions of the chapter, Articles 902, 903 and 904, essentially are taken right from the same provisions that are in the general text of the Agreement in Chapter 4. Those articles provide the overall rule which says that governments shall not apply restrictions to trade—and in this case, trade in energy—except in certain very specific and limited circumstances.

We will review those circumstances a little later in this presentation.

The remainder of the Energy chapter, Articles 905 to 908, and the two appendices, are largely provisions which are specific to energy. They are not general, and they don't reflect the general provisions in the Agreement as a whole. They are specific provisions having regard to energy items.

With that as a preamble, I should like to cover some of the specific areas in the Agreement.

With regard to import tariffs, the Agreement provides that all import tariffs are to be removed, and no new tariffs can be imposed. The phase-out period for oil product tariffs is five years.

As you are probably aware, Canada itself has virtually no import tariffs on oil products, for any country, with the exception of certain types of lubricating oils and certain types of asphalts, and those tariffs are to be phased out over five years.

On the other hand, the U.S. does have import tariffs on oil products, averaging from approximately 5 cents (U.S.) per barrel in the case of heavy crude oil and residual fuel oil, to something in the order of 52 to 53 cents (U.S.) per barrel for refined petroleum products such as gasoline.

Those tariffs, too, would be phased out over a period of five years.

Another provision worth mentioning is that the Customs user fee, which applies to all imports into the U.S. of all commodities, including energy, is also going to be phased out over five years.

The export tax provision is dealt with in Article 903 of the text. Essentially, it provides that there shall be no export taxes, unless they are also levied on domestic consumption.

Honourable senators will probably recall that Canada did impose an export tax on crude oil and oil products over the period 1974 to 1985. That type of tax would no longer be permitted under this Agreement.

On page 14, we provide a profile of the import and export restrictions set out in the Agreement, as they affect commodi-

[Traduction]

données plus précises se rapportant à ces tableaux et le document d'appréciation comporte aussi des renseignements supplémentaires.

J'aimerais maintenant récapituler les grandes lignes de l'Accord concernant l'énergie et faire ensuite quelques observations sur leurs incidences.

Comme vous le savez sans doute, le chapitre sur l'énergie est composé de telle sorte que ses premiers éléments, soit les articles 902, 903 et 904, sont essentiellement tirés du texte général de l'Accord, chapitre 4. Ces articles énoncent les règles générales qui interdisent aux gouvernements d'apporter des restrictions au commerce—à savoir le commerce de l'énergie—sauf en certaines circonstances très spécifiques et limitées.

Nous examinerons ces circonstances tout à l'heure.

Le reste du chapitre sur l'énergie, soit les articles 905 à 908, ainsi que les deux annexes, concernent plus spécialement l'énergie. Ce ne sont pas des dispositions générales, mais plutôt des dispositions s'appliquant d'une façon particulière à l'énergie.

Cela dit, j'aimerais maintenant parler de questions particulières de l'Accord.

L'Accord prévoit l'abolition de tous les tarifs d'importation et l'interdiction d'en imposer de nouveaux. Les tarifs s'appliquant aux produits pétroliers seront éliminés en cinq ans.

Comme vous le savez sans doute, le Canada n'impose aucun tarif d'importation sur les produits pétroliers, pour tout pays, à l'exception de certains types de lubrifiants et de bitumes; les tarifs sur ces produits seront aussi éliminés sur une période de cinq ans.

Les États-Unis, par contre, appliquent des tarifs d'importation sur les produits pétroliers, tarifs qui s'élèvent en moyenne à environ 5 cents américains le baril dans le cas du pétrole brut lourd et du mazout lourd, et entre 52 et 53 cents américains le baril pour les produits pétroliers raffinés, comme l'essence.

Ces tarifs seront également éliminés sur une période de cinq ans.

Autre disposition digne de mention: le droit à l'utilisation, qui est perçu sur toutes les exportations (énergétiques ou autres) canadiennes vers les États-Unis, sera également éliminé sur une période de cinq ans.

L'article 903 porte sur les taxes à l'exportation. Essentiellement, cet article réaffirme l'obligation de ne pas imposer de taxe ni de frais d'exportation à moins que la même taxe ou les mêmes frais ne soient appliqués à l'énergie consommée dans le pays.

Les sénateurs se rappelleront sûrement que le Canada a imposé une taxe d'exportation sur le pétrole brut et les produits pétroliers de 1974 à 1985. Il ne pourrait plus lever ce genre de taxe en vertu de l'Accord.

À la page 14, nous donnons la liste des restrictions imposées aux importations et aux exportations, comme le prévoit l'Accord, et de leurs incidences sur les marchandises en géné-

[Text]

ties in general and energy specifically. These restrictions are found in Articles 902 and 904 of the text.

The Agreement provides that quantitative restrictions of all kinds, whether quotas, licences, or minimum prices, to the extent that they are used to restrict exports, are prohibited, except for very specific circumstances, as defined by GATT, the General Agreement on Trade and Tariffs, such as short supply, conservation of a depletable natural resource, price control, or national security. In those types of circumstances, export controls would be permitted.

However, the Agreement goes on to say that in the event that export restrictions are imposed for reasons of short supply, conservation, or price control, there are certain conditions which would apply, one of the conditions being proportional access. That roughly means, in generic terms, that the other partner's historic share of supply from the country putting on the restriction would be preserved in terms of its access to that supply.

A second condition is that the country imposing export controls would not, at the same time, impose a measure which specifically resulted in price discrimination. In other words, the export restrictions imposed could not lead to a difference between the domestic price and the export price for the controlled commodity.

The third condition in this area is that there be no disruption of normal channels of supply or product mix.

This can most easily be characterized with regard to crude oil, where you have a differentiated energy commodity.

By way of example, if the U.S. had been receiving 40 per cent of our production of crude oil, with some percentage split as between light and heavy, we could not simply take the position that it would now receive that 40 per cent share of our production in the form of heavy crude only. Such a position would be characterized under the Agreement as being a "disruption of normal supply channels or product mix". It is that kind of situation that is generally envisaged in that provision.

Import restrictions are also prohibited as between Canada and the U.S. Import taxes or tariffs are to be removed, and cannot be reimposed, and any quantitative import restrictions would be subject to GATT rules.

The Energy chapter, almost exclusively, provides for a narrow definition of "national security", generally being defined to mean a military situation where one country or the other needs to disrupt imports or exports because of a need to supply the military establishment, or because of an armed conflict.

Reflecting back on the history of U.S. trade controls affecting energy, and in particular oil exports, typically it has been for reasons of national security, something which, in the General Agreement on Trade and Tariffs, is quite broadly defined. The GATT provisions would permit the U.S. to impose an oil import fee for national security reasons.

As some of the members of the committee might be aware, there is in fact a petition to the U.S. Department of Commerce now under U.S. trade legislation to have that Department

[Traduction]

ral et l'énergie en particulier. Ces restrictions sont énoncées aux articles 902 et 904 du texte.

L'Accord interdit l'imposition de restrictions quantitatives de tout ordre, que ce soient des contingents, des licences ou des prix minimaux, si elles visent à restreindre les exportations, à moins que n'interviennent les motifs d'application de restrictions dans le cadre du GATT, qu'il soit question de pénurie, de mesures de conservation de ressources épuisables, de sécurité nationale ou de l'instauration d'un régime de contrôle des prix. Dans ces conditions, il serait permis de frapper les exportations de restrictions.

Cependant, l'Accord précise que, dans l'éventualité de l'imposition de restrictions pour cause de pénurie, de conservation ou de contrôle des prix, certaines conditions s'appliqueraient, dont l'accès proportionnel. En gros, ce terme signifie que le pays imposant les restrictions ne pourrait réduire l'accès de l'autre partie à la part d'approvisionnement qu'elle recevait auparavant.

En deuxième lieu, le pays imposant les restrictions à l'exportation ne pourrait, en même temps, fixer des prix discriminatoires. En d'autres termes, les restrictions à l'exportation ne pourraient entraîner une différence entre le prix intérieur et le prix d'exportation de la marchandise visée.

Troisièmement, il ne doit pas y avoir perturbation des voies normales d'approvisionnement et des gammes de produits.

Cela s'applique plus facilement au pétrole brut, qui peut être divisé en plusieurs catégories.

Par exemple, si les États-Unis achetaient 40 p. 100 de notre pétrole brut, dans certaines proportions de pétrole léger et de pétrole lourd, nous ne pourrions décider de leur vendre 40 p. 100 de notre production sous forme de pétrole brut lourd seulement. Cette situation serait considérée, en vertu de l'Accord, comme une restriction amenant une perturbation des voies normales d'approvisionnement et des gammes de produits. C'est ce genre de situation que vise, de façon générale, l'article 904.

Les restrictions à l'importation sont également prohibées. Les taxes ou tarifs d'importation seront éliminés et ne pourront être imposés de nouveau; toute restriction à l'importation d'ordre quantitatif serait assujettie aux règles du GATT.

Le chapitre sur l'énergie donne une définition étroite du terme de «sécurité nationale»: situation militaire où un pays ou un autre doit interrompre les importations ou les exportations en raison de la nécessité d'approvisionnement d'une installation militaire, ou en raison d'un conflit armé.

Si on examine l'histoire des restrictions au commerce américaines concernant l'énergie, et en particulier les exportations de pétrole, on se rend compte que les autorités américaines ont invoqué souvent des raisons de sécurité nationale, qui est définie en termes très larges par le GATT. En vertu des dispositions du GATT, les États-Unis pourraient imposer des droits à l'importation du pétrole pour des raisons de sécurité nationale.

Comme le savent peut-être certains membres du Comité, une pétition a été en fait adressée au *Department of Commerce* des États-Unis, dans le cadre de la législation commerciale

[Text]

review the U.S. oil industry situation, and in particular imports, with a view to determining whether some form of action might be needed.

That has been the historic method by which the U.S. has applied restrictions on imports, and it is something that is under active discussion in the U.S. at the present time.

Article 905 of the Agreement, which is the subject matter of page 15 of the Paper, provides a formal right of consultation if either party feels that the other is taking actions, and regulatory actions, specifically, which discriminate against its energy goods.

This specifically refers to situations such as we have encountered with regard to natural gas, where Canada has been of the view that certain actions on the part of the Federal Energy Regulatory Commission have been prejudicial to our access to U.S. markets.

We see this as a provision that would allow us to gain entry in consultations early in the system, with a view to trying to prevent or at least dilute those sorts of measures.

The other element on that page pertains to investment, which is covered in Chapter 16 of the Agreement. Basically, that provides that energy policies and thresholds with regard to the energy sector have been "grandfathered" under the Agreement.

This means, essentially, that foreign acquisition of healthy Canadian-controlled companies with assets of \$5 million or more would be disallowed. If the Canadian-controlled company were in financial difficulty, then an acquisition might be allowable, subject to appropriate undertakings, and foreign direct acquisition of already-controlled foreign firms could be allowable, subject to appropriate undertakings.

In addition, the 50 per cent Canadian ownership requirement for a production licence on Frontier lands would continue.

On page 16, I have provided, more as an aide-mémoire, a list of the other major provisions of the Agreement.

Article 902.5 provides for Canadian access to Alaskan North Slope crude oil, to a maximum of 50,000 barrels per day on an average annual basis, as long as it is initially delivered to the Lower 48 states.

Under Annex 905.2, which deals with the Bonneville Power Administration Intertie policy, B. C. Hydro would be accorded "Most Favourable Treatment", thus providing B. C. Hydro with better access for its electricity exports to the California market.

As well, Annex 905.2 eliminates the National Energy Board's Third Price Test, or its Least Cost Alternative test, which had been applicable to electricity exports. That would be eliminated. However, the other two price tests remain available to the government and would be applied, depending upon government policy.

The First Price Test is that the export price recover the cost of production of energy; the Second Price Test is that the export price be no less than the price available to other regions

[Traduction]

américaine, pour que ce dernier évalue la situation de l'industrie pétrolière américaine, notamment les importations, et détermine si des mesures particulières s'imposent.

C'est de cette façon que les États-Unis ont habituellement imposé des restrictions aux importations et l'on en discute intensivement aux États-Unis à l'heure actuelle.

L'article 905 de l'Accord, dont traite la page 15 du document, accorde à l'une et l'autre des parties le droit de consultation directe si l'une d'entre elles considère qu'une mesure de réglementation de l'énergie prise par l'autre partie entraîne une discrimination à l'encontre de ses produits énergétiques.

Cet article vise des situations que nous avons déjà connues en ce qui concerne le gaz naturel, soit où le Canada considèrerait que certaines actions de la part de la *Federal Energy Regulatory Commission* avaient été préjudiciables à notre accès aux marchés américains.

Nous croyons que cette disposition nous permettra d'amorcer rapidement des consultations, dans le but de prévenir ou même de diluer ce genre de mesures.

L'autre élément figurant à cette page concerne l'investissement dont traite le chapitre 16 de l'Accord. Fondamentalement, les politiques énergétiques et les seuils d'investissements énergétiques sont des «droits acquis» consacrés par l'Accord.

Pour l'essentiel, cela signifie qu'est interdite l'acquisition, par des étrangers, de sociétés canadiennes viables, dont l'actif s'élève à 5 millions ou plus. Si l'entreprise est en difficulté financière, elle peut être achetée, à condition que l'acheteur prenne certains engagements. L'acquisition directe par des étrangers de sociétés déjà contrôlées par des étrangers serait généralement permise, à condition que les acheteurs prennent certains engagements.

En outre, serait maintenue la règle du minimum de 50 p. 100 de participation canadienne pour l'obtention d'une licence de mise en valeur de gisements en régions pionnières.

À la page 16, j'ai donné, à titre d'aide-mémoire, une liste des autres dispositions principales de l'Accord.

L'article 902.5 permettra au Canada de recevoir jusqu'à 50 000 barils par jour de pétrole du versant nord de l'Alaska, à condition qu'ils soient transportés au Canada depuis l'un des 48 États de la masse continentale des États-Unis.

Selon l'annexe 905.2, qui porte sur la politique d'accès au réseau interconnecté de la *Bonneville Power administration*, les États-Unis accorderaient à la *British Columbia Hydro*, le «traitement le plus favorable», lui donnant ainsi un meilleur accès au marché de la Californie pour ses exportations d'électricité.

De plus, l'annexe 905.2 élimine le critère de coût le plus bas qu'appliquait l'Office national de l'énergie pour les exportations énergétiques. Cependant, les deux autres critères de la fixation des prix demeureront en vigueur, selon les politiques de l'État.

En vertu du premier de ces critères, les prix à l'exportation devraient permettre de recouvrer toutes les dépenses engagées au Canada. Selon le deuxième, les prix ne devraient pas être

[Text]

in Canada for similar types of energy under similar circumstances.

Article 908 essentially provides that the Agreement is not to be viewed as being inconsistent with the International Energy Program, and that, in the event of any inconsistencies between the Trade Agreement and the International Energy Program, the International Energy Program provisions would prevail.

Senator Roblin: And the International Energy Program provides for the sharing of supplies under certain circumstances.

Mr. Oulton: Both Agreements provide for sharing of supplies in certain circumstances. The IEA applies specifically to the sharing of oil supplies. Under that agreement, Canada would be obliged to share its oil supplies with the U.S. and with other IEA member countries in the event of an interruption. There is a rather complex formula which determines how that supply would be shared.

Senator Roblin: I would be interested in having a copy of that formula, Mr. Chairman.

The Chairman: Certainly we should look in some detail at the provisions of the IEA.

We will give some thought as to how best to look at it, Senator Roblin. We will look at it in detail in due course.

Senator Roblin: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Oulton: Mr. Chairman, I might be able to make some general observations about it.

This is something the Department has looked at in some detail in terms of comparing calculations, and we perhaps could be helpful in that regard. However, the general observations I would make will be rather difficult to follow, unless you have the calculations before you.

Senator Roblin: I will wait for it, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Senator Hays: Mr. Chairman, Ambassador Ritchie, when he appeared before the committee, undertook to provide us with a comparison as between what would happen under the IEA and what would happen under the Free Trade Agreement.

That comparison, it seems to me, would go a long way toward answering Senator Roblin's request.

The Chairman: Yes.

Mr. Oulton: I will continue, Mr. Chairman, if I might.

The Chairman: Yes, please do.

Mr. Oulton: Article 906 of the Agreement recognizes that either country may apply incentives for oil and gas exploration and development, and related activities.

While this is not a provision which I think either side regards as being an ultimate defence against countervail, it is an acknowledgement that countervail in those kinds of situations is considered rather unlikely, given that the development

[Traduction]

inférieurs aux prix exigés des Canadiens pour un service équivalent dans les régions voisines.

L'article 908 prévoit essentiellement que l'Accord ne doit pas être considéré comme étant incompatible avec l'Accord sur le Programme international de l'énergie et que, s'il y avait incompatibilité entre les deux accords, ce seraient les dispositions du PIE qui prévaudraient.

Le sénateur Roblin: Et le PIE prévoit le partage des approvisionnements en certaines circonstances.

M. Oulton: Les deux ententes prévoient en effet le partage des approvisionnements dans certains cas. L'AIE a mis au point des formules de partage du pétrole. En vertu du système de partage, le Canada serait forcé de partager ses approvisionnements en pétrole avec les États-Unis et d'autres membres de l'AIE en cas d'interruption. C'est une formule très complexe qui détermine comment cet approvisionnement serait partagé.

Le sénateur Roblin: J'aimerais avoir un exemplaire de cette formule, monsieur le président.

Le président: Il nous faudrait examiner plus attentivement les dispositions de l'AIE.

Nous examinerons quelle serait la meilleure façon de procéder, sénateur Roblin. Nous analyserons cette formule en temps et lieu.

Le sénateur Roblin: Je vous remercie, monsieur le président.

M. Oulton: Monsieur le président, je pourrais en donner les grandes lignes.

Le Ministère s'est intéressé à cette formule et a fait divers calculs. Nous pourrions peut-être vous être utiles en ce domaine. Cependant, les observations générales que j'aimerais faire seraient peut-être difficiles à comprendre à moins que vous ayez devant vous les calculs.

Le sénateur Roblin: J'attendrais de les avoir, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie.

Le sénateur Hays: Monsieur le président, l'ambassadeur Ritchie, lorsqu'il a comparu devant le Comité, a essayé de faire une comparaison entre ce qui se produirait en vertu du programme de l'AIE et ce qui se produirait en vertu de l'Accord de libre-échange.

Cette comparaison, à mon point de vue, apporterait sans doute des éléments de réponse à la demande du sénateur Roblin.

Le président: Oui.

M. Oulton: Je vais continuer, monsieur le président, si vous le permettez.

Le président: Oui, je vous en prie.

M. Oulton: L'article 906 de l'Accord reconnaît aux deux parties le droit d'autoriser des stimulants pour les activités de prospection et d'exploitation de pétrole et de gaz et les activités connexes.

Cette disposition n'est pas considérée par ni l'une ni l'autre des parties comme une défense éventuelle contre des tarifs compensatoires, mais plutôt comme une confirmation du fait que les tarifs compensatoires, dans ces situations, sont considé-

[Text]

of the resource base for oil and gas is seen to be in the interests of both Canada and the U.S.

Finally, with regard to uranium, which is dealt with in Annex 902.5, Canada would be exempt from any restrictions on the enrichment of Canadian uranium in U.S. facilities.

That is something that continues as a possibility and a threat, affecting Canada and other exporters of uranium to the U.S.

In return, Canada has agreed to exempt the U.S. from our upgrading policy, a policy which requires that uranium be upgraded in Canada before being exported.

I should like to make some brief observations about the impact of the Agreement on energy, both short term and long term.

At the top of page 17, we note that we see the immediate impacts as being modest.

The reason for this is that, in essence, Canada-U.S. energy trade has already been largely deregulated, with only very low tariffs in place, and relatively few barriers.

In a sense, the Agreement does not represent a major change from the current status quo, and for that reason one wouldn't expect any impact to be substantial.

Largely, energy trade between Canada and the U.S. is market-determined and market-related. Volumes and prices depend largely upon market circumstances, and this Agreement is not going to make a change in that situation.

As the first item on the page notes, there are going to be some benefits because of the reduction and removal of U.S. tariffs over five years. The overall benefit will be in the order of about \$36 million annually for our exports of crude oil and products, and about \$7 million for other exports.

One aspect that that comparison does not address—and it is particularly pertinent with regard to oil products, but it is an imponderable—is the fact that, with the reduction of U.S. tariffs—and in the case of some oil products, such as gasoline, they are quite substantial—there is an opportunity for Canadian refiners to increase their market share in the U.S.

So, those numbers could under-estimate the total benefit in the case of tariff removal.

In recent years, we have seen a good deal of pressure, particularly on the part of lobbyists for the U.S. coal industry, to restrict Canadian exports of electricity to the United States, with national security being cited as the rationale.

As I mentioned earlier, that rationale would be much more tightly defined under the FTA, thus leading to enhanced access to U.S. markets for Canadian electricity exports. Secondly, there would be some opportunity, hopefully, for increased exports of electricity from B.C. to California as a

[Traduction]

rés comme peu vraisemblables, compte tenu du fait que la mise en valeur des réserves énergétiques de pétrole et gaz est dans l'intérêt des deux pays.

Enfin, en ce qui concerne l'uranium, dont traite l'annexe 902.5, le Canada serait exempté de toute restriction imposée à l'enrichissement d'uranium canadien dans des usines américaines.

Cette disposition constitue une possibilité et une menace qui pourraient nuire au Canada et aux autres exportateurs d'uranium aux États-Unis.

En revanche, le Canada a consenti à exempter les États-Unis de l'exigence canadienne d'enrichissement de l'uranium, en vertu de laquelle l'uranium doit être enrichi au Canada avant son exportation.

J'aimerais par ailleurs faire quelques brèves observations sur les incidences de l'Accord sur l'énergie, à la fois à court et à long terme.

En haut de la page 17, il est écrit que nous estimons que les effets immédiats seraient faibles.

La raison en est, pour l'essentiel, que le commerce énergétique canado-américain a déjà été largement déreglementé et qu'il ne reste en place que des tarifs très bas et relativement peu de barrières.

En un sens, l'Accord ne constitue pas un important changement par rapport à la situation actuelle et, pour cette raison, il ne faut pas s'attendre à des chambardements majeurs.

Le commerce énergétique entre le Canada et les États-Unis est largement déterminé par la situation du marché. Les volumes et les prix fluctuent en grande partie en fonction des oscillations du marché, et l'Accord n'y changera pas grand-chose.

En premier lieu, il y aura un accroissement des recettes en raison de la réduction ou de l'élimination des tarifs américains sur cinq ans. Cette amélioration se chiffrera globalement dans les 36 millions de dollars par an pour les exportations de pétrole brut et de produits pétroliers, et dans les 7 millions de dollars pour les autres exportations.

Il y a un aspect dont cette comparaison ne tient pas compte — et il est particulièrement pertinent en ce qui concerne les produits pétroliers, mais c'est un impondérable. En effet, suite à la réduction des tarifs américains — dans le cas de certains produits pétroliers, comme l'essence, ils sont très élevés — les raffineries canadiennes pourront accroître leur part de marché aux États-Unis.

Ces chiffres pourraient donc être sous-évalués.

Ces dernières années, des groupes de pression américains, en particulier celui de l'industrie du charbon, ont exercé d'énormes pressions pour restreindre les exportations canadiennes d'électricité aux États-Unis avec, pour motif, la sécurité nationale.

Comme je l'ai déjà mentionné, le motif de sécurité nationale est beaucoup plus étroitement défini dans l'Accord. Par conséquent, il pourrait en résulter un accès plus grand aux marchés américains pour les exportations d'électricité canadiennes. En deuxième lieu, il y aurait, espérons-le, une possibilité d'accroissement des exportations d'électricité de la Colombie-Britannique.

[Text]

result of the change in practices with regard to Bonneville Power Administration.

Unprocessed uranium exports could increase. Because Canada would be exempt from any possible U.S. protection, that would give us a benefit in that market.

The threat is that our \$350 million to \$400 million trade in uranium, if the U.S. took action to restrict enrichment of foreign uranium in the U.S., could be substantially cut back.

This provision would at least see that those exports are preserved; and to the extent the U.S. did impose that sort of policy, it would allow Canada an additional market share, inasmuch as other foreign producers and exporters of uranium to the U.S. would be affected, while we would not be.

Finally, there would not be the risk of an oil import fee being imposed on Canadian crude oil and oil product exports to the U.S.

As you are probably aware, that has been a continuing item of discussion in the U.S. ever since the decline of oil prices. As a matter of fact, it is something that remains very much on the agenda in the U.S.

The Chairman: I am sure that is a matter we will want to deal with in some detail.

While I understand that import fees would not apply to Canadian exports, the effect on Canada would be quite marked.

Mr. Oulton: Finally, I should like to emphasize the long-run impacts, the primary one being more secure market access, despite what is seen as a risk of increasing U.S. protectionism, arising out of the prohibition of tariffs, the ability to use a disputes settlement mechanism, and the proposed panel review of possible changes to U.S. trade law, and our ability to resort to consultations;

and secondly, a more stable and predictable investment climate, while still allowing for existing Canadian policies with regard to investments in the energy sector.

The importance of those factors is generally related to the characteristics of Canada's energy resource base.

We have a large resource base in most types of energy. In many areas, it is relatively high-cost energy, compared to what might be available in other parts of the world, but not exclusively.

The development of that energy requires large amounts of capital, and there is a relatively limited domestic market for that energy. That is why we have become substantial exporters of oil and gas, and power.

In that context, the FTA provides an environment which allows capital to be deployed to develop the energy resource base, and it does so through the creation of a stable investment climate, enhanced market access, and assurance against changes in U.S. policy affecting our access to that market.

[Traduction]

que vers la Californie par suite d'une modification des pratiques de la *Bonneville Power Administration*.

Les exportations d'uranium non enrichi pourraient augmenter. Étant donné que le Canada serait exempté de toute mesure protectionniste des États-Unis, cela donnerait aux exportateurs canadiens un avantage sur ce marché.

Le risque est que nos exportations d'uranium, qui se chiffrent entre 350 millions et 400 millions de dollars, soient fortement réduites si les États-Unis choisissaient de restreindre l'enrichissement d'uranium étranger aux États-Unis.

La disposition de l'Accord sur l'uranium ferait en sorte que ces exportations seraient préservées; et, dans la mesure où les États-Unis adoptaient ce genre de politique, cela permettrait au Canada d'accroître sa part du marché, compte tenu du fait que les autres producteurs et exportateurs étrangers seraient, contrairement au Canada, touchés par la directive.

Enfin, on ne courrait pas le risque de voir les exportations canadiennes de pétrole et de produits pétroliers frappées de droits d'importation aux États-Unis.

Comme vous le savez sans doute, on a beaucoup discuté de cette mesure aux États-Unis, même après le déclin des cours pétroliers. En fait, ce point demeure encore à l'ordre du jour aux États-Unis.

Le président: Je suis sûr que nous tiendrons à traiter cette question plus en détail.

Bien qu'il soit vrai que les droits à l'importation ne s'appliqueraient pas aux exportations canadiennes, les incidences sur le Canada seraient très marquées.

M. Oulton: Passons maintenant aux incidences à longue échéance, la principale étant un accès plus sûr au marché américain, en dépit d'un protectionnisme accru aux États-Unis, parce qu'il est interdit d'imposer de nouveaux tarifs, qu'il existe un mécanisme de règlement des différends, que la commission que l'en propose examinera les modifications aux lois commerciales américaines et qu'il y aura droit de consultation officielle au sujet de la réglementation;

et, deuxièmement, un climat d'investissement plus stable et prévisible, tout en permettant le maintien des politiques canadiennes concernant l'investissement dans les secteurs de l'énergie.

L'importance de ces facteurs est généralement liée aux caractéristiques des ressources énergétiques du Canada.

Nous avons des ressources considérables pour la plupart des formes d'énergie. Il s'agit, dans de nombreux cas, de ressources relativement coûteuses à exploiter par rapport à celles d'autres régions du globe, mais pas dans tous les cas.

L'exploitation de ces ressources énergétiques nécessite l'apport de capitaux considérables, alors que le marché canadien pour ces ressources est relativement restreint. C'est pour quoi nous sommes devenus un grand exportateur de pétrole et de gaz de même que d'électricité.

L'Accord de libre-échange fournit donc le cadre nécessaire pour permettre l'infusion de capitaux dans le secteur de l'énergie en créant un climat d'investissement stable, en améliorant l'accès au marché et en empêchant les Américains de

[Text]

Mr. Chairman, that ends the formal submission.

The Chairman: Thank you, Mr. Oulton, for that very comprehensive review of our energy trade situation with the United States.

I commend to members of the committee, and readers of these proceedings, the tables at the end of your prepared presentation, which we will also include in our proceedings of today's date. In addition to covering what is depicted on the various graphs, these tables give the worldwide trade figures.

Senator Stewart, (Antigonish-Guysborough) will be the lead-off questioner.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman.

In view of your analysis of the short term and long-run effects of the Agreement, why is it important to restrict foreign acquisitions in the case of healthy Canadian-controlled firms to those of a certain size?

Why is that to be disallowed? Why isn't free access to this form of property to be permitted under this new régime?

Mr. Oulton: As you are aware, that has been an existing part of government policy with regard to the energy sector.

The rationale for that policy is to ensure a continuing substantial Canadian presence in the energy sector, particularly in respect of upstream oil and gas.

The feeling is that when this Agreement is put in place, it will provide the kind of environment where investment can grow, and can grow in a fashion which is consistent with that objective of retaining Canadian participation. They are not seen as being mutually exclusive or incompatible.

It was a case of deciding that that was a firm position in the Canadian energy policy. The Agreement that we negotiated with the United States did not, in and of itself, require that that be removed, and it has been the government's decision that it wishes to preserve that in place.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say that it is there to retain a Canadian presence, but I am sure that the Canadian presence isn't to be retained simply for the sake of maintaining such a presence.

What is the point, particularly in the light of this whole new approach to energy matters?

It seems to me that this is a relic from an earlier order, and something which, if the new order is to come into being, is antiquated.

Mr. Oulton: To put it in context, that is essentially a matter of domestic energy policy. Obviously it is capable of being changed, depending upon government policy changes.

The view is that that is something that should be changed, if it is to be changed, as a result of Canadian policy decisions. It

[Traduction]

modifier leur politique de façon à influencer sur notre accès au marché.

Monsieur le président, j'ai terminé mon exposé.

Le président: Je vous remercie, monsieur Oulton, de cet examen très global du commerce de l'énergie entre le Canada et les États-Unis.

Je recommande aux membres du Comité et aux lecteurs des délibérations de consulter les tableaux figurant aux dernières pages de votre mémoire, tableaux qui seront également annexés aux délibérations d'aujourd'hui. En outre, ces tableaux contiennent non seulement les données figurant sur les divers graphiques, mais également des statistiques concernant le commerce mondial.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough) posera les premières questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous remercie, monsieur le président.

D'après votre analyse des répercussions à court et à long terme de l'Accord, pourquoi importe-t-il de ne permettre la prise de contrôle étrangère d'entreprises canadiennes en bonne santé financière que dans le cas d'entreprises dont l'actif est supérieur à un certain montant?

Pourquoi ces restrictions? Pourquoi le nouveau régime ne permet-il pas toute forme d'acquisition?

M. Oulton: Comme vous le savez, cette mesure faisait partie intégrante de la politique gouvernementale dans le secteur de l'énergie.

Cette politique a pour but d'assurer une présence notable du Canada dans le secteur de l'énergie, plus particulièrement dans les secteurs pétrolier et gazier en amont.

Cet Accord, une fois entré en vigueur, créera un climat favorisant l'investissement et respectant l'objectif qui est de préserver la participation canadienne. Ces deux éléments ne sont nullement incompatibles.

Le gouvernement devait déterminer s'il tenait à cette position au titre de la politique énergétique canadienne. L'Accord que nous avons négocié avec les États-Unis n'exigeait pas la suppression de cette modalité. Et le gouvernement a lui-même décidé de la maintenir.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que cette disposition vise à assurer la participation du Canada, mais je ne suis pas sûr qu'il s'agisse simplement de cela.

Quelle est son utilité, dans le nouveau contexte énergétique?

Il me semble que cette mesure est une relique, qu'elle est désuète dans le nouveau contexte.

M. Oulton: Il s'agit essentiellement d'un élément de la politique énergétique du Canada qui peut, de toute évidence, être modifié, selon les changements qu'apporte le gouvernement à sa politique.

La décision de modifier cette mesure, faisant partie intégrante de la politique canadienne, incombe, a-t-on estimé, au

[Text]

is not something which needed to be changed as a result of our entering into a trade agreement with the United States.

While the Agreement would prevent the government from making those requirements more demanding than they are now, it does not prevent adjustments in the other direction, as has happened recently with regard to uranium.

The government is not bound in that regard.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have one final question, and it relates to what you set out at page 16, where you speak of the National Energy Board's "Least Cost Alternative" test. You went on to say that that leaves in place the requirement that the export price recover the cost of production and that it be no less than the price charged to other regions within Canada.

Is that an accurate summary of what you had to say on that point?

Mr. Oulton: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We in Nova Scotia hear, particularly from the Premier, that if offshore natural gas comes onstream, we will have a low-cost source of energy for new industries in Nova Scotia, and perhaps for the expansion of old industries.

Under this Agreement, is it possible for a provincial government, either directly or indirectly, to bring about lower energy costs for regional economic development purposes?

Mr. Oulton: It is probably difficult to give you a definitive answer in the abstract. But, let me take a run at it.

The Chairman: Perhaps you could break your answer down into two parts. Senator Stewart (Antigonish-Guysborough), has asked about "regional economic development", which could involve cross-boundary undertakings. It seems to me there may be two aspects to his question. One being where those favourable costs are to extend beyond the province; and the other being where they are to be employed only within the boundaries of the producing province.

Mr. Oulton: While the Agreement itself doesn't specifically say that that is not possible, what it does say is that certain measures that you might need to put in place in order to implement that kind of policy would not be consistent with the Agreement.

For instance, if it were a case of putting in place a minimum export price, allowing for a lower domestic price, that would be in contravention of the Agreement. The Agreement does proscribe minimum export prices. Therefore, such a policy would not be permitted.

Senator MacEachen: Did you say "proscribe"?

Mr. Oulton: The Agreement prevents the use of minimum export prices.

[Traduction]

gouvernement canadien. Il ne s'agit pas d'une mesure que l'on modifie dans le cadre d'un accord commercial avec les États-Unis.

Bien que l'Accord empêcherait le gouvernement de raffermir ses exigences, il ne l'empêcherait pas de les diminuer, comme cela s'est produit, récemment, dans le cas de l'uranium.

Le gouvernement n'a aucune obligation en ce sens.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai une dernière question à poser concernant le critère du «coût le plus bas» de l'Office national de l'énergie dont vous parlez à la page 16. Vous ajoutez qu'est maintenue l'exigence selon laquelle le prix à l'exportation doit être fixé en fonction du coût de production et ne pas être inférieur au prix demandé aux autres régions du Canada.

Ai-je bien résumé ce que vous avez dit sur ce point?

M. Oulton: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En Nouvelle-Écosse, nous avons entendu dire, plus particulièrement par le premier ministre de la province, que l'exploitation des ressources sous-marines de gaz naturel le cas échéant, allait fournir une source d'énergie peu coûteuse pour de nouvelles industries de Nouvelle-Écosse et peut-être pour d'anciennes industries qui prendraient de l'expansion.

L'Accord permet-il à un gouvernement provincial soit directement ou indirectement, de fixer les coûts de l'énergie à un niveau plus bas dans le but de donner de l'expansion à son économie régionale?

M. Oulton: J'aurai de la difficulté à vous donner une réponse catégorique, puisqu'il s'agit d'une situation abstraite. Je vais cependant essayer.

Le président: Vous pourriez diviser votre réponse en deux parties. Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough) a parlé d'«Expansion économique régionale» qui peut mettre en cause plus d'une province. Il me semble qu'il y a deux volets à sa question: d'une part, ces faibles coûts ne s'appliquent pas qu'à la province, d'autre part, ils ne s'appliquent qu'à l'intérieur de la province productrice.

M. Oulton: Bien que l'Accord n'interdise pas expressément l'adoption d'une politique semblable, il stipule néanmoins que l'adoption de cette politique pourrai nécessiter l'application de mesures qui contreviendraient à l'Accord.

Par exemple, l'établissement d'un prix minimum à l'exportation supérieur au prix intérieur contreviendrait à l'Accord. L'Accord interdit la fixation de prix minimums à l'exportation. Il ne serait donc pas permis d'adopter une politique semblable.

Le sénateur MacEachen: Avez-vous dit «interdit»?

M. Oulton: L'Accord empêche le recours à des prix minimums à l'exportation.

[Text]

On the other hand, there are many ways of bringing about price differentials, not all of which are proscribed under the Agreement.

However, if a price rebate program were to lead to lower energy costs in the manufacture of a product being exported to the U.S., that product could be subject to countervail action.

A lot depends upon the approach taken.

That countervail possibility is there now, and would be there after the Agreement is in place. The difference is that the Agreement provides a mechanism for resolving countervail measures, to ensure that there is a fair application of U.S. trade laws.

That really would not be affected one way or the other by the Agreement.

So, it is difficult to say categorically that the Agreement prevents those kinds of situations.

I can allude to a third one which has some relevance.

As you are aware, there are different prices for electric power as between what is distributed within a province by a provincial utility and that which may be sold to another province, or for export.

As I read the Agreement, inasmuch as a power utility engaging in that type of price discrimination is acting as a commercial entity, it would be permitted.

If you look at power utilities in Canada and in the U.S., you will find that there is one price at which they service their own domestic market, another price at which they will sell out-of-state or out-of-province, and yet another price at which they will sell into the export market.

They have the ability, because of their market position, to discriminate in prices.

The Agreement does not prevent discrimination in prices as between markets. It does prevent governments from taking measures which would have the effect of bringing about minimum export prices.

If a government instructed a utility, or a seller of gas or oil, to set its export price such that it is to be no less than a given amount and that it shall sell within the province at another price, that would be something which could be vulnerable under the Agreement.

But, to the extent that it is acting, as I believe most utilities are acting now, in a normal commercial fashion for utilities, and price discriminating, that would not be vulnerable under the Agreement.

I have talked around the situation. I have tried to characterize different types of situations where there are distinctions between the cost of energy within a province and the cost of energy either to another province or to the U.S., and how such transactions would be affected by the FTA.

The bottom line in the response is to say that there isn't a definitive "yes" or "no" answer. It depends very much on the situation.

[Traduction]

Par ailleurs, il y a de nombreuses façon de fixer des prix différents, façons qui ne sont pas toutes proscrites dans l'Accord.

Toutefois, si un programme de réduction des prix permettait de réduire les coûts énergétiques liés à la fabrication d'un produit exporté aux États-Unis, ce produit pourrait donner lieu à des mesures compensatrices.

La façon de procéder est déterminante.

Il est actuellement possible d'appliquer des mesures compensatrices et il le sera encore une fois l'Accord en vigueur. L'Accord prévoit cependant un mécanisme permettant de régler les différends concernant les droits compensateurs, pour faire en sorte que les lois commerciales des États-Unis soient appliquées équitablement.

En fait, l'Accord n'aurait absolument pas d'incidence à ce titre.

Il est donc difficile de répondre catégoriquement que l'Accord proscrie l'adoption de ce type de mesures.

J'ai un troisième exemple en tête qui est assez à-propos.

Comme vous le savez, le prix que demande un service public provincial peut varier selon qu'il s'agisse d'électricité vendue à l'intérieur de la province, d'électricité vendue à une autre province ou vendue à l'étranger.

D'après mon interprétation de l'Accord, un service public aurait le droit, en tant qu'entité commerciale, de pratiquer des prix différents selon l'acheteur.

Au Canada et aux États-Unis, par exemple, les services publics d'électricité approvisionnent leur marché intérieur à un prix, le marché d'un autre État à un autre prix et celui de l'exportation à un troisième prix.

Étant donné leur position sur le marché ils sont en mesure d'établir des prix différents.

L'Accord n'interdit par la fixation de prix différents en fonction de différents marchés. Il interdit cependant aux gouvernements de prendre des mesures qui donneraient lieu à des prix minimums à l'exportation.

Un gouvernement risquerait cependant de contrevenir à l'Accord s'il ordonnait à un service public ou à un vendeur de gaz ou de pétrole de fixer pour le marché d'exportation un prix supérieur à un montant donné et de fixer un autre prix à l'intérieur de la province.

Mais les services publics qui, conformément à des pratiques commerciales normales, établissent plusieurs barèmes de prix ne contreviendraient pas à l'Accord.

J'ai fait le tour de la question. J'ai essayé de présenter divers types de situations où il existait une distinction entre le coût de l'énergie à l'intérieur d'une province, le coût de l'énergie vendue à une autre province ou aux États-Unis et d'indiquer dans quelle mesure l'Accord influencerait sur ces transactions.

En somme, je ne puis pas répondre par un oui ou un non catégorique. Tout dépend de la situation.

[Text]

The Agreement does have some provisions which would limit one's ability to apply differential prices within a province or within the country.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What do you mean when you say "vulnerable under the Agreement"? Do you mean, simply, that the product is countervailable? Is that what you mean by "vulnerable"?

Mr. Oulton: If you were talking about a situation of subsidy, then, yes, countervailable. However, if it were a case where either Canada or a province was putting in place a policy which could be characterized as a minimum export price, that would give the United States grounds for grievance under the Agreement, grounds for requesting consultation, grounds for requesting corrective action on the part of the Government of Canada, and potentially, if there were no satisfaction, some grounds for retaliation under the Agreement.

So, it is broader than just countervail.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We do not yet know what will eventually be defined as countervailable subsidies. That is still to be defined.

How does that uncertainty affect this portion of the Agreement?

Mr. Oulton: I do not see it, frankly, having a large impact. Looking at U.S. actions with respect to trade in energy per se, there are a few situations that I can think of where there have been successful countervail actions.

The price benefits of low energy costs on a commodity which is being exported would be another situation. But, if you are talking about energy exports themselves, I do not see that as being an area under the Agreement that is terribly vulnerable, or one that is going to be largely affected.

In saying that, I am being very speculative in terms of knowing what the outcome of that process is going to be.

The Chairman: We all know that countervail is something that is there, with or without a Free Trade Agreement. It exists under the GATT. If one can track a benefit flowing from a two-price system to the ultimate cost of the product in the other fellow's market, and it is hurting the other fellow badly enough, that product will be subject to a countervail action. And that is the case with or without the FTA.

It is quite clear that the federal government cannot impose nationally—and I suppose the same is true of a provincial government—a form of export tax which requires the energy export to be priced higher in the American market than the price at which it is sold to customers in Canada.

If as part of the development policy in respect of the Nova Scotia offshore reserves a price is established for the use of natural gas within the province, whether for home heating or industrial use, and that price is different from the export price, would that run contrary to the FTA?

The seller could negotiate an export price that, while higher than the price for in-province use, is competitive with other supplies in the buyer's market.

[Traduction]

L'Accord contient bien des dispositions qui restreindraient le droit d'établir des prix différents pour les ventes à l'intérieur d'une province ou d'un pays.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qu'entendez-vous par «pourrait contrevenir à l'Accord»? Voulez-vous dire que cette façon de procéder pourrait donner matière à compensation? Qu'entendez-vous par là?

M. Oulton: Si des subventions étaient versées, des droits compensateurs pourraient effectivement être appliqués. Toutefois, si le Canada ou une province adoptait une politique qui pourrait donner lieu à l'application de prix minimums à l'exportation, les États-Unis auraient alors matière à grief en vertu de l'Accord, matière à demander consultation, matière à demander au gouvernement du Canada de prendre des mesures correctives et, en dernier recours, matière à prendre des représailles en vertu de l'Accord.

Il n'est donc pas simplement question de compensation.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous ne savons pas encore quelles sont les subventions qui pourront éventuellement être définies comme donnant matière à compensation. Cela reste à déterminer.

En quoi cette incertitude influe-t-elle sur cette portion de l'Accord?

M. Oulton: Je ne crois franchement pas qu'elle aura une grande incidence. Dans de rares situations seulement, si je me souviens bien, les États-Unis ont connu du succès en adoptant des mesures compensatrices dans le domaine de l'énergie.

La situation est, bien sûr, différente lorsqu'il est question de traduire dans le prix d'un bien à l'exportation les faibles coûts énergétiques de production. Mais s'il est question d'exportations d'énergie je ne crois pas que les risques de contrevenir à l'Accord soient très grands.

Je ne fais toutefois qu'émettre une hypothèse quant aux résultats du processus.

Le président: Nous savons tous qu'il existe des droits compensateurs, Accord de libre-échange ou pas. Il en existe en vertu du GATT. Un pays qui pourrait prouver qu'un autre pays tire un bénéfice de l'application de deux prix différents pour un produit à l'intérieur et à l'extérieur du pays et qui est durement touché par cette pratique aura recours à des mesures compensatrices, Accord de libre-échange ou pas.

Le gouvernement fédéral ne peut de toute évidence pas imposer, à l'échelle nationale—et je présume qu'un gouvernement provincial ne pourrait pas non plus le faire—une forme de taxe à l'exportation faisant en sorte que le prix de l'énergie vendue sur le marché américain serait élevé que celle vendue aux clients canadiens.

Si, dans le cadre de sa politique d'expansion économique la Nouvelle-Écosse exploitait ses réserves sous-marines et fixait un prix pour l'utilisation du gaz naturel à l'intérieur de la province, à des fins de chauffage ou industrielles, différent du prix à l'exportation, contreviendrait-elle à l'Accord de libre-échange?

Le vendeur pourrait négocier un prix à l'exportation qui, bien que plus élevé que le prix à l'intérieur de la province,

[Text]

I do not see anything in the Agreement which would prevent that type of arrangement from being entered into.

Mr. Oulton: The important distinction here is twofold: one, whether the pricing action that is being taken on exports is the result of a government policy or instruction—

The Chairman: In the case of a crown corporation, it has to be assumed that it is.

Mr. Oulton: That is not the case within GATT, nor within this Agreement.

A crown corporation such as Petro-Canada, to use another type of example, can act entirely in a commercial sense. The fact that it is a crown corporation, in and of itself, does not mean that its pricing behaviour is a result of government instruction.

There are two things that would have to be established under the Agreement when looking at that action. One, was the crown corporation acting from strictly its own motivations and commercial drives? Or was it acting as a matter of government policy, and could that be clearly established?

If it is acting as a matter of government policy, and that can be clearly established, and it is essentially setting a minimum export price, then I see it as a situation where the U.S. would have a potential grievance under the Agreement—and not a countervail grievance, but simply a grievance to the effect that it would appear that Canada is in contravention of Article 902.

The Chairman: It would not be a tax; it would not be a duty. I suppose it could be deemed to be a charge of some sort.

Mr. Oulton: It could be characterized as a minimum export price, and as such it would be prohibited under Article 902.

To the extent that a measure can be characterized as a minimum export price, and to the extent that that characterization can be said to be as a result of government action, policy or instruction, then it would appear that, under the Agreement, there would be cause for the U.S. to at least levy a complaint.

I do not think one can conclude from that that the actions of crown corporations can, under the Agreement, automatically be construed as being subject to government policy or instruction. It is fair to say that there is potential for the U.S., or private interests in the U.S., to want to raise that question in the situation that you were describing, and want to test it.

But, it is by no means clear, at least in our review of those kinds of situations, that the U.S. complaint would be sustainable, if it was simply a matter of a crown corporation operating with regard to its own guidelines, without any specific established government guideline being in place to say that that corporation shall set a minimum export price.

The Chairman: I am thinking of the huge contract entered into between Hydro-Québec and Edison of New York, in respect of which the premier boasted that the export price was three times what Hydro-Québec is charging to Québec consumers.

[Traduction]

serait concurrentiel par rapport à d'autres offres sur le marché de l'acheteur.

Je ne vois pas comment l'Accord pourrait empêcher la conclusion de ce type d'entente.

M. Oulton: Il y a deux distinctions importantes à faire ici: il faut voir, dans un premier temps, si les prix à l'exportation sont le résultat d'une politique gouvernementale ou de directives... .

Le président: Dans le cas d'une société d'État, il faut présupposer qu'ils le sont.

M. Oulton: Ce n'est pas le cas dans le cadre du GATT ni de l'Accord.

Une société d'État comme Petro-Canada, pour utiliser un autre type d'exemple, peut user uniquement de pratiques d'ordre commercial. Le fait qu'il s'agisse d'une société d'État ne signifie pas en lui-même qu'elle doive établir ses prix en fonction de directives du gouvernement.

Il faudrait examiner cette situation sous deux angles par rapport à l'Accord. Premièrement, la société d'État agissait-elle strictement conformément à ses propres motivations et par esprit commercial? Ou agissait-elle conformément à une politique gouvernementale? Et pourrait-on le démontrer clairement?

S'il est clairement démontré que la société d'État obéit à une politique gouvernementale et qu'elle fixe, essentiellement, un prix minimum à l'exportation les États-Unis pourraient alors avoir matière à grief, non pas à compensation, mais simplement à grief, et soutenir que le Canada semble contrevenir à l'article 902.

Le président: Il ne s'agirait pas d'une taxe, ni d'un droit. Je présume qu'il pourrait s'agir de frais quelconques.

M. Oulton: Il pourrait s'agir de la fixation d'un prix minimum à l'exportation, mesure interdite par l'article 902.

Dès qu'une mesure peut être considérée comme un prix minimum à l'exportation et le résultat d'une politique ou de directives gouvernementales, les États-Unis risquent d'avoir au moins matière à porter plainte.

Je ne crois pas que l'on puisse conclure que les mesures prises par les sociétés d'État peuvent, en vertu de l'Accord, être automatiquement considérées comme faisant l'objet de politiques ou de directives gouvernementales. Il est juste de dire que les États-Unis, ou des intérêts privés aux États-Unis, pourraient vouloir porter plainte dans un cas semblable.

D'après notre analyse de ce type de situations, les États-Unis ne seraient absolument pas assurés de gagner leur cause si la société d'État en question ne faisait que respecter ses propres lignes directrices et le gouvernement canadien n'avait pas émis de directive ordonnant à la société de fixer un prix minimum à l'exportation.

Le président: Je songe à l'énorme contrat conclu entre Hydro-Québec et la société Edison de New York. Le premier ministre s'est vanté de demander à la société américaine un prix trois fois plus élevé que celui que demande Hydro-Québec aux consommateurs québécois.

[Text]

Mind you, given that that was a commercial arms length transaction, one has to assume that the price over the 17-year period of the contract is competitive in the New York market.

So long as it is not a government edict or an across-the-board tariff, or some sort of duty or charge, you say it is acceptable.

Mr. Oulton: As I read the Agreement, yes.

The Chairman: It becomes more difficult if it crosses a provincial boundary, it seems to me; but there again, it is just an arm's length negotiation.

It seems to me that what you are saying is that the governments of producing provinces can set a favourable rate for their own citizens for a commodity, if they wish, so long as they don't instruct the agency specifically concerned on how it negotiates export contracts.

In doing so, its only risk would be whether or not a large component of that savings got into a specific product that went to the American market, in which event that product would be subject to a countervail action.

Mr. Oulton: That is a fair characterization of the argument, yes.

The Chairman: We will get opinions on that from other witnesses, undoubtedly.

Senator Bosa: Whether the two-price system is government directed, or utility-directed, isn't the effect the same?

Mr. Oulton: Not under the Agreement. The effect may be the same in terms of the consumer; but in terms of the Agreement, no.

Remember, the Agreement does not deal with commercial practices. It binds governments. It deals essentially with government actions and activities, and it deals essentially with border measures.

What governments are prevented from doing is undertaking certain actions that are relatable to border measures.

If you end up with situations where there are price differences because of the normal commercial behaviour of utilities—and you would find those types of price differences whether you looked at the Tennessee Valley Authority or Ontario Hydro, in terms of how they treat certain types of customers and how they treat customers outside of their normal area of service—those sorts of price differences are not prohibited under the Agreement.

The Chairman: Senator Stollery, please.

Senator Stollery: It occurs to me that where the buyer and seller agree on the price of the power to be exported, that is the end of the discussion.

Presumably, Edison, in New York State, has agreed to pay a certain price to Hydro-Québec for electrical power, and Hydro-Québec is probably the only producer of that volume of electrical power.

But, what happens when we take this to the oil and gas business?

[Traduction]

Remarquez, étant donné qu'il s'agit d'une transaction commerciale sans lien de dépendance, que le prix pour la période de 17 ans faisant l'objet du contrat est concurrentiel sur le marché de New York.

Pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un décret du gouvernement ou d'un droit de douane d'application générale, ou de quelque autre sorte de frais, cette mesure serait, selon vous, acceptable.

M. Oulton: D'après mon interprétation de l'Accord, oui.

Le président: La situation se complique lorsqu'une province est en cause, il me semble; mais, là encore, il s'agit simplement d'une négociation sans lien de dépendance.

Vous semblez dire que les gouvernements des provinces productrices peuvent, s'ils le désirent, fixer le prix d'un bien à un niveau inférieur pour leurs propres citoyens, tant qu'ils ne donnent pas d'instructions sur la façon de négocier des contrats d'exportation.

Seulement si la somme que cette pratique leur permettait d'économiser se reflétait dans le prix d'un produit vendu sur le marché américain, risquerait-on de faire l'objet de mesures compensatrices.

M. Oulton: C'est cela, vous avez assez bien résumé la situation.

Le président: Nous allons sans aucun doute obtenir l'opinion d'autres témoins sur cette question.

Le sénateur Bosa: L'effet est-il le même si le régime à deux prix est dicté par le gouvernement ou un service public?

M. Oulton: Par rapport à l'Accord, non. L'effet pourrait être le même pour le consommateur, mais par rapport à l'Accord il ne le serait pas.

N'oubliez pas, l'Accord ne touche pas aux pratiques commerciales. Il lie les gouvernements. Il touche essentiellement aux mesures et activités gouvernementales, aux mesures à la frontière.

Les gouvernements n'ont pas le droit de prendre des dispositions touchant aux mesures à la frontière.

Un écart entre les prix résultant de pratiques commerciales normales de service publics—Tennessee Valley Authority ou Hydro-Ontario, par exemple, pratique des prix différents pour certains types de clients et pour des clients à l'extérieur de leur région habituelle de service—n'est pas interdit par l'Accord.

Le président: Sénateur Stollery, s'il vous plaît.

Le sénateur Stollery: Il me semble que lorsque l'acheteur et le vendeur conviennent du prix de l'électricité à exporter, là s'arrête la discussion.

Selon toute vraisemblance, la société Edison de l'État de New York a accepté de payer un certain prix pour l'énergie électrique d'Hydro-Québec et Hydro-Québec est probablement le seul producteur de ce volume d'énergie électrique.

Mais qu'arrive-t-il dans le cas du pétrole et du gaz?

[Text]

Oil interests are legendary in their international perspective and their power in the United States. If, for example, we had an energy crisis—not in electrical power but in the oil business, as we experienced in the 1970s and the early part of the 1980s—what effect would this Agreement have on the ability of the Canadian government to manage such a crisis?

Would it be possible to have a “Made-in-Canada” gasoline price, as we had for part of that period of the energy crisis? Or, would the no-price-discrimination provision of the agreement effectively give to a U.S. complainant the right to challenge any price established as a result of government policy?

Mr. Oulton: I will deal mainly with the pricing aspect. You have framed it generally in terms of dealing with an emergency supply situation, and in that respect I will just make a general comment.

In terms of the volume side of the argument—there is a volume side and a price side—largely, one can assume that what will be binding on Canada in an oil supply emergency will be its obligations under the International Energy Agreement.

Those obligations are, generally speaking, more demanding than the obligations under the FTA. So, on a volume basis, I do not think there is an impact.

Let me now come back to the price aspect of the issue.

With respect to returning to a lower “Made-in-Canada” price—because you could have either kind, and I guess we have had both in Canadian energy policy history—the Agreement neither prevents price discrimination nor the putting into place of a lower “Made-in-Canada” price.

That is possible under the Agreement. There is nothing in the Agreement that says that it cannot be done.

But, there is an important caveat to that. In respect of the “Made-in-Canada” policy that was in place from the mid-1970s to the mid-1980s, there were mechanisms which were used in order to implement that policy. There were minimum exports prices; there was an export tax; and there were export volumetric controls.

The Agreement would permit the putting into place of volumetric controls. If the Canadian price were half the U.S. price, or half the world price, we would not want the U.S. coming in and accessing all of our oil supply.

For reasons of price stabilization, which is permitted under GATT, we can put in place export controls, and the U.S. share of our energy supply, our production in this case, would remain what it was prior to our putting in place those controls.

In addition to imposing volume restrictions as part of that earlier policy, we instituted price controls, in the form of export taxes and a minimum export price. Those tools would not be available to us under the FTA.

[Traduction]

La perspective internationale des intérêts pétroliers et leur pouvoir aux États-Unis est légendaire. Si, par exemple, nous avions une crise de l'énergie—non pas dans le secteur de l'électricité, mais dans celui du pétrole, comme celle que nous avons connue dans les années 1970 et au début des années 1980—quelle incidence aurait l'Accord sur la capacité du gouvernement canadien de faire face à la crise?

Pourrait-il fixer son propre prix pour l'essence, comme il l'a fait pendant une partie de la période de la crise? Ou la disposition interdisant toute pratique de fixation de prix discriminatoires donnerait-elle aux États-Unis le droit de contester tout prix établi par suite d'une politique gouvernementale?

M. Oulton: Je vais traiter surtout de l'aspect fixation des prix. Vous avez décrit une situation d'urgence en termes généraux et je vais donc m'en tenir à un commentaire d'ordre général.

Pour ce qui est du volume—car il est question de volume et de prix—on peut présumer que le Canada, dans une situation d'urgence concernant l'approvisionnement en pétrole, devra respecter ses obligations en vertu de l'Accord international de l'énergie.

Généralement parlant, ces obligations sont plus rigoureuses que celles prévues dans l'Accord de libre-échange. Ainsi, pour ce qui est du volume, je ne crois pas qu'il y ait des répercussions.

Permettez-moi maintenant de revenir à la question des prix.

Pour ce qui est de revenir à un prix inférieur pour les produits canadiens—car on pourrait avoir les deux, et je présume que cela a été le cas dans l'histoire de la politique énergétiques du Canada—l'Accord n'interdit ni une discrimination à l'égard des prix ni la prescription d'un prix inférieur pour les produits canadiens.

L'Accord le permet. Rien dans l'Accord ne l'interdit.

Mais cela comporte un avertissement important. En ce qui concerne la politique concernant les produits canadiens qui était en vigueur entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80, on utilisait des mécanismes pour appliquer cette politique: des prix minimaux à l'exportation, une taxe à l'exportation et des mesures de contrôle volumétrique des exportations.

L'Accord permettrait d'instaurer des mesures de contrôle volumétrique. Si le prix canadien représentait la moitié du prix américain, ou la moitié du prix mondial, nous ne voudrions pas que les États-Unis aient accès à tout notre approvisionnement en pétrole.

Pour des raisons de stabilisation des prix, ce qui est permis en vertu du GATT, nous pouvons instaurer des mesures de contrôle des exportations et de la part de notre approvisionnement énergétique qui revient aux États-Unis; dans ce cas, notre production demeurerait la même qu'avant la mise en place de ces mesures de contrôle.

En plus d'imposer des restrictions volumétriques dans le cadre de cette politique antérieure, nous avons institué des mesures des contrôles des prix, sous forme de taxes à l'exportation et d'un prix minimum à l'exportation. Nous ne pourrions

[Text]

One can argue as to whether that then prevents our having such a policy. One argument would be that if we have the volume control—that is, that their exports would be kept at 25 per cent of Canadian production—there is no incentive for Canadian exporters to sell at other than the going price in the U.S. market. What point is there? It would simply erode their revenue.

So, perhaps there is no need to have a minimum export price or export tax. In that circumstance, we need only deal with the distributive effects, because there would be a windfall benefit for the producing provinces and the producers themselves. You would either accept that, or you would have to use another type of tax tool, other than an export tax, to deal with the distribution of revenues.

To try to give you a clear bottom line on this, the answer is that the Agreement does not prevent a lower “Made-in-Canada” price, though it does prevent the use of certain tools to achieve that price. But, it is arguable that we could still have such a policy without those tools.

Senator Stollery: Your brief, at page 14, speaks of export restrictions, except for national security, being subject to proportional access, no price discrimination, and non-disruption of normal supply channels or product mix.

While I appreciate having had your answer, it doesn't seem to me to quite square with what it says in the brief. It says “no price discrimination”.

I understand you to say that we can have a national energy policy if the government of the day sees an emergency. However, the “emergency” may be in the eyes of the government of the day; it may not be in the eyes of the Administration in Washington.

But you are saying that the government would have fewer tools at its disposal than it has now; and secondly, that there is some debate, in your own mind, as to whether or not the tools that would be available to the national government would, or would not, serve the purpose?

In other words, the national government, under this Agreement, particularly insofar as oil is concerned, will have fewer tools than it has now.

Is that correct?

Mr. Oulton: It is correct to say that there are fewer tools. But, I might just clarify something.

The important caveat in respect of the “no price discrimination” aspect is that the government could not put in place a minimum export price that was above our low domestic price.

[Traduction]

pas recourir à ces moyens en vertu de l'Accord de libre-échange.

On peut se demander si cela ne nous empêche pas alors de disposer d'une pareille politique. On pourrait soutenir que si nous appliquons les mesures de contrôle volumétrique—c'est-à-dire que les exportations seraient maintenues à 25 p. 100 de la production canadienne—les exportateurs canadiens ne sont pas incités à vendre leurs produits sur le marché américain à un prix autre que le prix courant. Pour quelle raison le feraient-ils? Cela réduirait simplement leurs recettes.

Ainsi, il n'est peut-être pas nécessaire de disposer d'un prix minimum à l'exportation ou d'une taxe à l'exportation. Dans ce cas, il nous faut seulement tenir compte des conséquences de la distribution, parce que les provinces productrices et les producteurs eux-mêmes tireraient un avantage imprévu. Il faudrait accepter cela, ou recourir à un autre genre de taxe qu'une taxe à l'exportation pour s'occuper de la répartition des recettes.

Pour tenter de vous donner une idée claire à cet égard, la réponse, c'est que l'Accord n'interdit pas d'imposer un prix inférieur pour les produits canadiens, quoiqu'il interdise d'utiliser certains moyens pour fixer ce prix. Mais il est contestable que nous pourrions toujours disposer de cette politique sans ces moyens.

Le sénateur Stollery: À la page 14 de votre mémoire, on dit que les restrictions à l'exportation, sauf pour ce qui est de la sécurité nationale, sont assujetties à accès proportionnel, à l'absence de discrimination quant aux prix, et à la non-perturbation des voies normales d'approvisionnement ou des gammes de produits.

Bien que je vous sache gré de m'avoir donné votre réponse, elle ne me semble pas coïncider parfaitement avec ce qu'on dit dans le mémoire. On dit «absence de discrimination quant aux prix».

Si je comprends bien, vous dites que nous pouvons disposer d'une politique énergétique nationale si le gouvernement de l'heure y voit un besoin urgent. Le gouvernement de l'heure peut considérer qu'il y a «urgence», alors que l'administration de Washington peut ne pas voir les choses de la même façon.

Mais vous dites que le gouvernement aurait moins de moyens à sa disposition que maintenant; et deuxièmement, vous vous demandez si les moyens dont disposerait le gouvernement canadien seraient utiles?

En d'autres termes, en vertu de cet Accord, le gouvernement canadien, aurait moins de moyens que maintenant, particulièrement en ce qui concerne le pétrole,

Est-ce exact?

M. Oulton: Il est exact de dire qu'il existe moins de moyens. Je pourrais cependant éclaircir un point.

L'important avertissement en ce qui concerne l'absence de discrimination quant aux prix, c'est que le gouvernement ne pourrait pas prescrire un prix minimum à l'exportation qui soit supérieur à notre faible prix intérieur.

[Text]

But, the argument would be that there is no incentive for Canadian exporters of oil and gas to price at other than the going price in the United States.

Why would they charge a lower price?

In that instance, then, there is no need of a minimum export price in order to implement that policy.

I am giving you the other side of the argument. Therefore, while the tools are limited, it is by no means impossible to put that policy in place.

One concern the government may have is that the Agreement not prevent exporters from charging the maximum price possible in the U.S. markets, and in that respect it can monitor the situation, as it is doing now and as it will continue to do. It can assume that normal commercial behaviour will ensure that the revenue from export sales is maximized.

The other concern would be in relation to the distribution of income. There would be a windfall in the sense that export sales would get more revenue than domestic sales, with the result that those companies which export would get much more revenues than those which market their Supplies domestically. That would pose a problem in terms of the distribution of revenues. But, there are ways of dealing with that problem, short of an export tax measure or a minimum price measure.

Senator Stollery: It seems to me we are really back to the point that the national government, when this arrangement is put into place, will be weaker than it is now.

Remember, you are filled with "probables" and "maybes", and we are dealing with interests which are legendary in their ability to lobby the U.S. government.

We are going to come out of this with an ability to manage national policy which is weaker than our ability going into it.

Is that not so?

Mr. Oulton: I think it is fair to say that there will be fewer tools. However, it is arguable as to whether that sharply limits the government's policy choice in this kind of situation.

Senator Stollery: Thank you.

The Chairman: Thank you, Senator Stollery. Senator Hays, to be followed by Senator Boza.

Senator Hays: I have a number of questions, some of which are informational in nature.

What is included in the term "energy goods"?

I am referring to Article 901.2, which refers to the Harmonized System. Energy goods are included in the Harmonized System, and the definition of "Harmonized System" includes a reference to amendment from time to time.

I should like to know what is included in "energy goods", and specifically whether or not water is included as an energy good. And, in light of the fact that it incorporates, by reference, this business of the Harmonized System, and given that the Harmonized System can be amended from time to time, could it be amended to include water?

[Traduction]

Mais on soutiendrait que les exportateurs canadiens de pétrole et de gaz ne seraient pas incités à fixer des prix autres que les prix courants aux États-Unis.

Pourquoi imposeraient-ils un prix moins élevé?

Ainsi, dans ce cas, il n'est nul besoin d'un prix minimum à l'exportation pour mettre cette politique en œuvre.

Je vous présente maintenant l'autre côté de l'argument. Par conséquent, bien que les moyens soient limités, il n'est aucunement impossible de mettre cette politique en œuvre.

Le gouvernement pourrait s'inquiéter du fait que l'Accord n'interdit pas aux exportateurs d'imposer le prix le plus élevé possible sur les marchés américains et, à cet égard, il peut contrôler la situation, comme il le fait maintenant et comme il continuera de le faire. Il peut présumer que les activités commerciales habituelles assureront la maximisation des recettes provenant des ventes d'exportation.

Le gouvernement pourrait également se préoccuper de la distribution du revenu. Il y aurait des recettes imprévues, en ce sens que les ventes d'exportation généreraient davantage de recettes que les ventes intérieures, de sorte que les sociétés qui exportent leurs produits obtiendraient beaucoup plus de recettes que celles qui vendent leurs approvisionnements au Canada. Cela poserait un problème de distribution des recettes. Mais il y a des façons de surmonter ce problème, à défaut d'une taxe à l'exportation ou d'un prix minimum.

Le sénateur Stollery: Il me semble que vous dites en fait que le gouvernement canadien sera plus faible qu'actuellement quand cet arrangement sera en vigueur.

Rappelez-vous que vous faites beaucoup de conjectures, et nous avons affaire à des intérêts qui ont une capacité légendaire d'exercer des pressions auprès du gouvernement américain.

En fin de compte, notre capacité de gérer la politique nationale sera plus faible que notre capacité de l'établir.

N'est-ce pas exact?

M. Oulton: Je pense qu'il est juste de dire que les moyens seront moins nombreux. Toutefois, on peut contester le fait que le choix d'une politique par le gouvernement est limité radicalement dans ce genre de situation.

Le sénateur Stollery: Je vous remercie.

Le président: Merci, sénateur Stollery. Je cède la parole au sénateur Hays, puis au sénateur Boza.

Le sénateur Hays: J'ai quelques questions à poser, dont certaines visent à obtenir des renseignements.

Que comprend l'expression «produits énergétiques»?

Je me reporte à l'article 901.2, qui concerne le Système harmonisé. Les produits énergétiques sont compris dans le Système harmonisé et, dans la définition de ce dernier, on dit qu'il sera modifié de temps à autre.

Je voudrais savoir ce que comprennent les «produits énergétiques» et, plus particulièrement, si l'eau est considéré comme un produit énergétique. Et, comme le Système harmonisé peut être modifié de temps à autre, pourrait-il être modifié pour inclure l'eau?

[Text]

Another similar question relates to the 36-month period. Could you tell us what the obligations are with respect to the type of commodities we are exporting, together with the total volumes, for the immediately preceding 36-month period?

I know that the 36-month period will be January 1, 1989 back 36 months. But, if we knew what it was to, say, this point in time, or the latest possible point in time, then we would be talking about something finite.

For instance, in 1986 we exported 88 per cent of our heavy oil, 21 per cent of our light, medium and synthetic crude, and 13 per cent of product.

I am sure it changes. But, it would be interesting to know that, because in the event of an interruption in supply, the commodity we might like to divert would be light, medium and synthetic, as opposed to heavy oil.

That is the purpose of the question. I assume that you don't have an answer to it now. Or, maybe you do.

Mr. Oulton: I will answer it to the extent that I can.

The definition of "energy good" is provided in the Long Schedules to the Agreement. Those schedules provide the full listing. All of the individual energy commodities which are covered by the term are included on those tariff schedules, and water is not one of them.

As to how the Harmonized System could be renegotiated such that water would fall into that category, I will defer to Mr. Sills.

Mr. Mark Sills, Director, Energy Relations Section, Department of Energy, Mines and Resources: Water is within the Harmonized System but it is not in the chapter which deals with "energy goods".

Theoretically, yes, the Harmonized System could be modified. However, the Harmonized System is entering into force on the basis of an international agreement among major Western trading countries, and a change in the definitions would require the consent of the parties to that agreement.

Senator Hays: So, it could be included, but that would have to be negotiated. It is not now included in the definition of "energy goods".

Mr. Sills: It is not defined as an energy good. Clearly, to bring water within the Energy chapter would be a major change in the scope of the Agreement, and as such it would have to be negotiated between Canada and the United States.

Senator Hays: And the information on the 36-month figures . . . ?

Mr. Oulton: Yes. That is something which we could calculate. It isn't something that I can give you off the top of my head.

The Assessment Book sets out the figures for the last 12 months in terms of total Canadian production and total exports to the U.S.

[Traduction]

J'ai une autre question analogue à poser et qui porte sur la période de 36 mois. Pouvez-vous nous dire quelles sont les obligations à l'égard du genre de produits que nous exportons, ainsi que le volume total, pour la période précédant immédiatement celle de 36 mois?

Je sais que la période de 36 mois commencera le 1^{er} janvier 1989. Mais si nous savions ce qu'elle était jusqu'à maintenant, ou le plus tard possible, nous parlerions d'une période définie.

Par exemple, en 1986, nous avons exporté 88 p. 100 de notre pétrole lourd, 21 p. 100 de notre brut léger, moyen et synthétique, et 13 p. 100 de produits.

Je suis certain que le pourcentage change, mais il serait intéressant de le savoir, car en cas d'interruption des approvisionnements, les produits que nous voudrions détourner seraient les bruts légers, moyens et synthétiques, plutôt que le pétrole lourd.

C'est le but de ma question. Je présume que vous n'en avez pas la réponse, mais peut-être que si.

M. Oulton: Je vous répondrai dans la mesure de mes moyens.

La définition de «produits énergétiques» figure dans les longues annexes de l'Accord. Ces annexes donnent la liste complète des produits. Tous les produits énergétiques compris dans la définition figurent dans ces annexes tarifaires, et l'on n'y mentionne pas l'eau.

Quand à savoir si l'on pourrait renégocier le Système harmonisé de façon à classer l'eau dans cette catégorie, je demanderais à M. Sills de vous répondre.

M. Mark Sills, Directeur, Relations bilatérales (Énergie) ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: L'eau fait partie du Système harmonisé, mais elle n'est pas comprise dans le chapitre qui porte sur les «produits énergétiques».

Théoriquement, le Système harmonisé pourrait effectivement être modifié. Toutefois, il entre en vigueur en vertu d'un accord international entre les principaux pays commerciaux de l'Ouest, et une modification des définitions nécessiterait le consentement des parties à cet accord.

Le sénateur Hays: L'eau pourrait donc y être incluse, mais il faudrait que ce soit à la suite d'une négociation. Elle ne fait pas partie actuellement de la définition de «produits énergétiques».

M. Sills: Elle n'est pas définie comme étant un produit énergétique. De toute évidence, intégrer l'eau dans le chapitre portant sur l'énergie constituerait un grand changement dans la portée de l'Accord, et il faudrait que cette insertion soit négociée entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur Hays: Et les renseignements sur les chiffres concernant la période de 36 mois . . . ?

M. Oulton: Nous pourrions les calculer, mais je ne les ai pas en tête.

On donne dans le Document d'évaluation les chiffres des douze derniers mois en ce qui concerne la production canadienne totale et les exportations totales vers les États-Unis.

[Text]

We can certainly supply the committee with those figures for the immediately preceding 36-month period.

Mr. Sills: One observation I might make by way of a clarification is that the 36-month period is not cast in stone. The two parties could agree to change that and use some other period.

The reason for that is a perception that perhaps the 36-month period is not characteristic or representative of general shares.

Both parties to the Agreement would have to agree to any difference, in the event that they didn't agree that the 36-month figures used would prevail.

Senator Hays: Could they negotiate a different period for different commodities: for example, a 36-month period for heavy crude and a shorter period for light crude?

Mr. Oulton: That is not impossible. It depends, to a large extent, on the decision of the government of the day as to what it would control, in the event that it opted for a program of export controls. In other words, would it control all oil exports, as we did the last time—oil products and all categories of crude oil? Or would it essentially say that the only product it wants to control is light crude oil and its equivalents, such as synthetic oil.

But, when the representatives of the government sit down with the U.S. representatives, there is nothing in the Agreement to prevent them from negotiating different levels based on aberrations in the base period.

If both sides agree to a shorter period, it is possible.

Senator Hays: Do we start out with a commitment to 36 months, such that if we want to shorten the period for light crude, we have to negotiate a shortening of that period?

Mr. Oulton: Yes.

The Chairman: The 36-month provision is clearly the only thing in the Agreement. However, the parties can always agree to make changes.

Senator Hays: I will not dwell on that point, Mr. Chairman.

The Chairman: To say that, yes, we can negotiate a change is meaningless, in a sense.

Mr. Oulton: That is correct. What I was referring to was the phrase in the Agreement which states that it will be 36 months or "such other representative period" to which the parties may agree.

In other words, there is a clear opening to provide for that. Both sides in the discussions recognized that an arbitrary 36-month period may not make sense.

The Chairman: Fair enough.

Senator Hays: It is important that we have to negotiate from the 36-month period back, if we want to have the ability to divert light crude into our own market in this, that, or the

[Traduction]

Nous pouvons certainement fournir au Comité les chiffres pour la période de 36 mois la plus récente.

M. Sills: Je pourrais faire observer à titre d'éclaircissement que la période de 36 mois n'est pas immuable. Les deux parties pourraient s'entendre pour utiliser une autre période.

La raison en est qu'on pense que la période de 36 mois n'est peut-être pas représentative des parts générales.

Les deux parties à l'Accord devraient s'entendre sur une période différente, au cas où elles ne seraient pas d'accord pour accepter qu'on utilise les chiffres de la période de 36 mois.

Le sénateur Hays: Pourraient-elles négocier une période différente pour différents produits: par exemple, une période de 36 mois pour le pétrole brut lourd et une période plus brève pour le brut léger?

M. Oulton: Ce n'est pas impossible. Cela dépend dans une grande mesure de la décision du gouvernement de l'heure quant à ce qu'il contrôlerait, au cas où il optait pour un programme de contrôle des exportations. Autrement dit, contrôlerait-il toutes les exportations de pétrole, comme il l'a fait la dernière fois—les produits pétroliers et toutes les catégories de pétrole brut? Ou dirait-il essentiellement que le seul produit qu'il désire contrôler est le brut léger et ses équivalents, comme le pétrole synthétique?

Mais quand les représentants du gouvernement se réunissent avec les représentants américains, rien dans l'Accord ne les empêche de négocier des niveaux différents, compte tenu des distorsions dans la période de base.

Si les deux parties s'entendent pour fixer une période plus brève, il est possible de le faire.

Le sénateur Hays: Commençons-nous par un engagement de 36 mois, de sorte que si nous désirons abréger la période pour le brut léger, nous devons négocier la réduction de cette période?

M. Oulton: C'est exact.

Le président: La disposition concernant la période de 36 mois est manifestement le seul point qui figure dans l'Accord. Toutefois, les parties peuvent toujours s'entendre pour y apporter des modifications.

Le sénateur Hays: Je ne m'étendrai pas sur ce point, monsieur le président.

Le président: Dans un sens, il ne sert à rien de dire que nous pouvons négocier un changement.

M. Oulton: C'est exact. Ce à quoi je faisais allusion, c'était à l'expression qui figure dans l'Accord et qui indique une période de 36 mois ou «toute autre période représentative» sur laquelle les parties peuvent s'entendre.

Autrement dit, on laisse toute la latitude voulue. Les deux parties aux débats ont reconnu qu'il n'est peut-être pas logique de fixer arbitrairement une période de 36 mois.

Le président: C'est acceptable.

Le sénateur Hays: Il est important que nous devions négocier en tenant compte de la période de 36 mois la plus récente, si nous voulons pouvoir détourner le brut léger sur notre propre

[Text]

other circumstance. And we could do that, if we could get the Americans to agree to it.

One of the reasons I am interested in knowing what the 36-month history is relates to the fact that if, for instance, we are up to 25 per cent on light crude, that being an important commodity and one which we would want to divert into our own market, we may want to take a serious look at that.

As I read the proportional access provisions of the Agreement, we would only be able to divert that commodity subject to the Americans not calling on it.

Am I right on that?

Mr. Oulton: What the Agreement states in respect of export controls, export restrictions, is that the government shall do nothing that would impair U.S. access to its historic share—and I am using that to equate to 36 months, though it could be another period—of Canadian supply.

In terms of existing exports of light crude, we are currently in the ballpark of 25 per cent of Canadian production.

Senator Hays: In combination with medium and synthetic.

Mr. Oulton: Yes. We could put a cap on light crude exports. We could say to the U.S. that it can have no more than 25 per cent of our light oil supply.

But, as you are probably aware, there is nothing in the Agreement which requires the government to deliver that supply. While the government can impose a cap, it leaves it to the commercial entities to determine where that oil goes.

If Canadian firms bid away supplies from the U.S.—which I think is probably likely, given their position in the market—then the U.S. buyers would get a lower proportion; they would not get 25 per cent.

Senator Hays: But that solution involves paying a very much higher price to keep the product within your own country.

Provided that the price isn't allowed to become the sole determinant of where the commodity is routed, the only other tool you would have would be to simply shut-in, in which event you would not be able to divert, as I read the proportional access provisions.

Mr. Oulton: That is correct. If we decide to reduce production for conservation reasons, then we could reduce our exports, but we would also have to reduce the supply to domestic markets.

Senator Hays: So, going the shut-in route wouldn't help in terms of reducing exports.

My final question has to do with a situation where the U.S. response to its current situation of 40 per cent dependence on imported oil is to introduce an import tax or introduce a quota,

[Traduction]

marché en toute circonstance. Et nous pourrions le faire si nous amenions les Américains à y consentir.

Une des raisons pour lesquelles je m'intéresse à cette période de 36 mois, c'est que si, par exemple, on enregistre une augmentation de 25 p. 100 dans notre production de brut léger, qui constitue un produit important que nous voudrions détourner sur notre propre marché, nous voudrions peut-être examiner cette question sérieusement.

D'après les dispositions de l'Accord concernant l'accès proportionnels, nous ne pourrions détourner ce produit que si les Américains ne demandent pas de l'obtenir.

Ai-je raison?

M. Oulton: Ce que l'Accord indique au sujet des mesures de contrôle de l'exportation, des restrictions à l'exportation, c'est que le gouvernement ne doit rien faire qui puisse entraver l'accès des États-Unis à sa part habituelle d'approvisionnements canadiens—et j'utilise cela pour comparer avec la période de 36 mois, bien qu'il puisse s'agir d'une autre période.

Pour ce qui est du brut léger, nous exportons actuellement environ 25 p. 100 de la production canadienne.

Le sénateur Hays: De même que du brut moyen et synthétique.

M. Oulton: C'est exact. Nous pourrions plafonner les exportations de brut léger et dire aux États-Unis qu'ils ne peuvent acheter plus de 25 p. 100 de nos approvisionnements de pétrole léger.

Mais, comme vous le savez probablement, rien dans l'Accord n'oblige le gouvernement à livrer ces approvisionnements. Bien qu'il puisse imposer un plafond, il laisse aux organismes commerciaux le soin de déterminer la destination de ce pétrole.

Si les entreprises canadiennes empêchaient les approvisionnements d'être acheminés vers les États-Unis en vendant ailleurs—ce qui est probable, à mon avis, étant donné leur position sur le marché—les acheteurs américains en obtiendraient alors une proportion moins élevée; ils n'obtiendraient pas 25 p. 100.

Le sénateur Hays: Mais cette solution consiste à payer un prix beaucoup plus élevé pour garder le produit dans son propre pays.

À condition qu'on ne permette pas que le prix devienne le seul facteur pour déterminer où le produit sera acheminé, le seul autre moyen à notre disposition serait simplement de sous-utiliser le potentiel, auquel cas on ne pourrait pas le détourner, comme l'indiquent les dispositions concernant l'accès proportionnel.

M. Oulton: C'est exact. Si nous décidons de réduire la production pour des raisons de conservation, nous pourrions alors réduire nos exportations, mais il nous faudrait également réduire l'approvisionnement sur les marchés intérieurs.

Le sénateur Hays: Ainsi, en sous-utilisant les produits, on n'aiderait pas à réduire les exportations.

Ma dernière question porte sur la réponse des États-Unis à leur situation actuelle, car ils dépendent à 40 p. 100 des importations de pétrole; cette réponse consiste à introduire une taxe

[Text]

which would have the effect of increasing the price within their own country.

Under this Agreement, we would be exempt from both actions, presumably because the higher price in the U.S. would attract our vendors.

Can you speculate on how we might respond in that situation?

Would we be obliged to simply follow U.S. policy, or would we have some other approach?

Has EM&R thought about this, and do you have a response to that question?

Mr. Oulton: Yes, we have thought about it. We believe that the correct response is that the Canadian government would not be bound to follow the U.S. policy. It could choose to go either way, to either retain world prices or to go to the higher U.S. price.

There is a specific provision in Article 902 of the Agreement that, in a sense, recognizes—and this is something that came up in the negotiations with the U.S.—that, in the event either party went to that type of policy, it would have a major negative impact on energy trade between the countries, and not only on energy trade but trade in other areas, where you have a high-energy cost country and a low-energy cost country.

It was recognized that if either party had resort to that kind of action, there would be a need for consultation to think through how the other side would respond and to think through what tools would be available to the other side for response.

So, that was something that was clearly recognized. It would be very disruptive, even given the Canadian access to the U.S. market without the quota or the tax. The Agreement recognizes that, and we would certainly have to sit down with the U.S. to discuss what the implications of such a policy would be and how we would respond to it.

The Agreement, apart from that provision, does provide mechanisms whereby we would be able to respond.

One of the mechanisms is that contained in Article 904, which would allow us to prevent disruptions to the Canadian market. In your example, the higher U.S. price would, in essence, suck Canadian supplies out of the domestic market and would potentially cause a disruption of the market, and perhaps even a shortfall, and as such would be subject to Canadian government action.

Senator Hays: But we could still import.

Mr. Oulton: We could, yes. Mind you, we would have difficulty importing into certain areas of the country.

I think it would be arguable that we could sustain an export restriction in that situation, holding the U.S. to its traditional share of Canadian oil supply, in this case, and I suppose possibly gas supply, thus providing some protection against major disruption in domestic markets.

[Traduction]

à l'importation ou un quota, ce qui aurait pour effet d'augmenter le prix dans ce même pays.

Selon l'Accord, nous n'aurions pas besoin d'agir ainsi, présument parce que le prix plus élevé demandé aux États-Unis attirerait nos vendeurs.

Avez-vous une idée de la façon dont nous pourrions répondre à cette situation?

Serions-nous contraints de simplement respecter la politique américaine, ou pourrions-nous aborder la question d'une autre façon?

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a-t-il songé à cela, et avez-vous une réponse à cette question?

M. Oulton: Oui, nous y avons songé. Nous croyons que la bonne réponse, c'est que le gouvernement canadien ne serait pas tenu de respecter la politique américaine. Il pourrait choisir entre deux solutions: conserver les prix mondiaux ou adopter les prix plus élevés des États-Unis.

Il y a dans l'article 902 de l'Accord une disposition précise qui, en un sens, reconnaît que—et c'est une question qui a été soulevée au cours des négociations avec les États-Unis—au cas où l'une ou l'autre partie adoptait ce genre de politique, il en découlerait d'importantes répercussions négatives sur le commerce non seulement des produits énergétiques, mais d'autres produits, entre des pays où les coûts de l'énergie sont élevés et d'autres pays où ils ne le sont pas.

On a reconnu que si l'une ou l'autre partie devait recourir à ce genre de mesure, il faudrait engager des consultations pour déterminer comment l'autre partie réagirait et quels moyens elle aurait à sa disposition pour réagir.

Ce problème a clairement été reconnu. Cela causerait beaucoup de perturbation, même si le Canada a accès au marché américain sans imposer de quota ou de taxe. L'Accord le reconnaît, et il faudrait certainement que nous discussions avec les États-Unis des répercussions de pareille politique et de la façon d'y réagir.

Outre cette disposition, l'Accord prévoit bel et bien des mécanismes permettant de réagir à cette politique.

Un des mécanismes figure à l'article 904, et nous permettrait d'empêcher des perturbations d'approvisionnements pour le marché canadien. Dans votre exemple, le prix américain plus élevé aurait pour effet de retirer les approvisionnements canadiens du marché intérieur et risquerait d'entraîner une perturbation du marché, voire une pénurie de produits, de sorte que le gouvernement canadien prendrait des mesures.

Le sénateur Hays: Mais nous pourrions toujours en importer.

M. Oulton: Oui, nous le pourrions. Rappelez-vous que nous aurions de la difficulté à importer des produits dans certaines régions du pays.

On peut soutenir que nous pourrions nous accommoder d'une restriction à l'exportation dans cette situation, de sorte que les États-Unis conservent leur part traditionnelle d'approvisionnement de pétrole canadien et, je présume, de gaz, ce qui nous confère une certaine protection contre une grave perturbation sur les marchés intérieurs.

[Text]

We might also see a need for other types of measures, and that is the reason for the consultation. But, there is certainly a measure there, in the first instance, to prevent the Canadian market from being wildly distorted as a result of U.S. actions.

It is recognized that other measures may be needed, perhaps not only in energy but in other areas, because of the consequence of that action, and that is the reason for the "consultation" reference in Article 902.

Senator Hays: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Senator Hays.

Senator Roblin, please.

Senator Roblin: My point is in relation to the owners of the resource, the provinces.

Am I correct in saying that the provinces, in managing their natural resources, will have all the rights that they have now: namely, royalties, production controls, environment measures, and things of that sort; that they are still able to exercise the constitutional rights they have at the present time?

Mr. Oulton: That certainly is our reading of the situation. As we see it, the Agreement does not change those constitutional rights in any way.

The provinces would have to recognize, however, in exercising those constitutional rights, that if those actions could be construed as a border action, an export control, there could be some implications.

Frankly, having reviewed a goodly portion of the provincial energy legislation having to do with environmental and resource management, there are few, if any, areas that we have seen that are affected in a major way. But, I think it would be wrong to say that there are no areas of provincial activity in the energy area that would be inconsistent with the Agreement.

If, for example, a province was using a removal permit to effectively set a minimum export price for exports to the U.S., that would be a situation in which the U.S. could come to the federal government and argue that there was an action being taken by a government that was inconsistent with the Agreement.

Senator Roblin: To follow your hypothetical illustration, what happens in the case where a provincial government does set a minimum price as a condition for the issuance of a removal permit, with that price applying to other provinces, as well as to the United States, but not to its own consumers?

How does that fit into this general pattern?

Mr. Oulton: The Agreement doesn't really describe how that minimum price is established. Whether that minimum price affects customers outside the province, or even customers in the province, what is important to the Agreement is the fact that there is something that can be characterized as a minimum export price.

[Traduction]

Nous pourrions également envisager la nécessité de prendre d'autres genres de mesures, et c'est la raison pour laquelle il faut engager des consultations. Mais il existe certainement une mesure, dans le premier cas, permettant d'empêcher le marché canadien de subir de graves distorsions à la suite d'actions prises par les États-Unis.

Il est reconnu que d'autres mesures peuvent s'imposer, peut-être pas uniquement dans le secteur énergétique, mais dans d'autres domaines, en raison des conséquences de ces actions, et c'est la raison pour laquelle l'article 902 fait allusion à des «consultations».

Le sénateur Hays: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Merci, sénateur Hays.

Sénateur Roblin, je vous prie.

Le sénateur Roblin: Ma question porte sur les propriétaires de la ressource, les provinces.

Ai-je raison de dire que les provinces, en gérant leurs ressources naturelles, auront tous les droits dont elles disposent actuellement: c'est-à-dire, les redevances, le contrôle de la production, des mesures écologiques, et ainsi de suite; qu'elles peuvent encore exercer les droits constitutionnels dont elles disposent actuellement?

M. Oulton: C'est certainement la façon dont nous interprétons la situation. L'Accord ne modifie en rien ces droits constitutionnels.

En exerçant ces droits constitutionnels, les provinces devront toutefois reconnaître, que si ces actions étaient interprétées comme une mesure de contrôle des exportations, il pourrait en découler des conséquences.

En toute franchise, après avoir examiné une partie des dispositions de la législation provinciale sur l'énergie qui concernent l'environnement et la gestion des ressources, nous avons conclu qu'il y avait peu de domaines, s'il en est, qui seront beaucoup touchés. Toutefois, je ne pense pas qu'on puisse affirmer qu'aucun domaine provincial d'activités, dans le secteur de l'énergie, ne pourrait contrevenir à l'Accord.

Par exemple, si une province se servait d'un permis de sortie pour fixer un prix minimum pour les exportations en direction des États-Unis, le gouvernement des États-Unis pourrait s'adresser au gouvernement fédéral et alléguer qu'un gouvernement a pris une mesure incompatible avec l'Accord.

Le sénateur Roblin: Pour faire suite à votre hypothèse, que se passerait-il si un gouvernement provincial établissait vraiment un prix minimum, s'il en faisait une condition pour la délivrance d'un permis de sortie et si, de plus, il l'imposait à toutes les provinces ainsi qu'aux États-Unis, mais non à ses propres consommateurs?

Qu'arriverait-il?

M. Oulton: L'Accord ne précise pas vraiment comment ce prix minimum est établi. Que ce prix minimum soit imposé aux clients de l'extérieur de la province ou aux clients situés dans la province, ce qui compte, en ce qui concerne l'Accord, est le fait que quelque chose puisse être considéré comme un prix minimum à l'exportation.

[Text]

The mere establishment of a minimum export price is an activity which goes against the Agreement. However it is applied within the domestic jurisdiction, in a sense, as I read it, does not matter. From the U.S. perspective, it is simply a question of whether in fact it is a minimum export price and whether it arises as a result of a government measure.

Of course, they would ask themselves whether it is prejudicial. If it is not, it might not matter. But, if it is prejudicial, one presumes that then they would have recourse to the federal government for corrective action.

Senator Roblin: If a province wanted to favour its own citizens, it could charge a high enough royalty, which everyone would pay, and distribute that money locally in any way it saw fit.

Mr. Oulton: Yes.

Senator Roblin: So, it is quite possible for a province to provide some advantage to its citizens in terms of energy—although I must make it clear that I am not advocating such a state of affairs.

The Chairman: Senator LeBlanc, please.

Senator LeBlanc: I have a very brief question.

At page 17 you speak of the impact of the agreement on energy. The heading is "Immediate Impact Modest", and then you talk about \$36 million and \$7 million.

People have forgotten how to count in millions when it comes to energy; they always count in billions. So, the word "modest" is certainly apropos.

You have given us this picture, and it is an interesting one. I am one who holds the view that because our energy resources belong to the people, they should be used for the benefit of the people. I personally do not agree that our electricity-producing provinces should necessarily act as though they were commercial enterprises; rather, they should act to the benefit of their citizens. However, that is a battle that I lost long ago.

The consensus in the U.S. seems to be that the Free Trade Agreement provides great benefits to the U.S. insofar as energy supplies are concerned. That is the impression one gets from a reading of the U.S.-generated material and commentary on the Agreement.

Have they done an analysis similar to what you have provided us this afternoon; and if so, is there a public document to which you can refer us?

Mr. Oulton: I have seen neither a public nor an internal U.S. Government analysis of the whole Agreement, or of the energy section, per se.

Like you, I have seen and heard various comments from government representatives and, obviously, from industry rep-

[Traduction]

Le simple fait de fixer un prix minimum à l'exportation est une mesure qui va à l'encontre de l'Accord. Même si ce prix minimum était établi dans un domaine de compétence nationale, cela ne changerait rien, en un sens, à la situation. Du point de vue des États-Unis, il importe avant tout de savoir s'il existe un prix minimum à l'exportation et si celui-ci résulte d'une mesure prise par un gouvernement.

Naturellement, les Américains se demanderaient si cette mesure était préjudiciable. Si elle ne l'était pas, il se pourrait qu'elle n'entraîne aucune conséquence. Mais si elle était préjudiciable, on pourrait supposer qu'ils s'adresseraient au gouvernement fédéral pour exiger des mesures correctives.

Le sénateur Roblin: Si une province voulait favoriser ses propres citoyens, elle pourrait exiger une redevance assez élevée, que tous seraient obligés de payer, et répartir ces revenus localement, comme bon lui semble.

M. Oulton: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Par conséquent, il est bien possible qu'une province cherche à favoriser ses citoyens en ce qui a trait à l'énergie, mais je m'empresse de préciser que je ne recommande pas une telle mesure.

Le président: Sénateur LeBlanc, vous avez la parole.

Le sénateur LeBlanc: J'aimerais poser une question très courte.

À la page 17, vous parlez des répercussions de l'entente sur le secteur de l'énergie. Le titre de cette rubrique est «Répercussions immédiates modestes», et vous parlez ensuite de 36 et de 7 millions de dollars.

Les gens ont oublié que, dans le secteur de l'énergie, on compte souvent en milliards de dollars et non pas en millions. Le mot «modeste» est certainement à propos.

Le tableau que vous nous avez brossé est très intéressant. Je suis l'un de ceux qui pensent que nos ressources énergétiques appartiennent à la population et qu'elles doivent par conséquent être utilisées au bénéfice de la population. Personnellement, je ne pense pas que les provinces qui produisent de l'énergie devraient nécessairement agir comme des entreprises commerciales; elles devraient plutôt agir pour le mieux-être de leurs citoyens. Toutefois, j'avoue que c'est une bataille que j'ai perdue depuis longtemps.

Aux États-Unis, on semble penser en général que l'Accord de libre-échange est avantageux pour les États-Unis en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie. C'est l'impression que l'on retire de la documentation en provenance des États-Unis et des commentaires qui ont été publiés sur l'Accord.

A-t-on réalisé, aux États-Unis, une étude comme celle que vous nous avez fournie cet après-midi; le cas échéant, le gouvernement des États-Unis a-t-il publié un document dont vous pourriez nous recommander la lecture?

M. Oulton: Je n'ai pas eu connaissance d'une analyse quelconque, publique ou interne, qui aurait été réalisée par le gouvernement des États-Unis sur l'Accord dans son ensemble, ou sur le secteur de l'énergie en particulier.

Tout comme vous, j'ai entendu et lu divers commentaires provenant de représentants du gouvernement et, de toute évi-

[Text]

representatives; but I have not seen a U.S. Government-generated analysis.

Senator LeBlanc: Mr. Chairman, before we finish with the energy issue, we will want to talk about continentalism.

I heard the President's speech on the State of the Union last night, and I think it was very significant.

Senator Roblin: It has to be a win-win situation, or there is no deal. He has to find something good in it.

The Chairman: It is now 6 o'clock, so I am not going to pursue that subject with this witness.

When we reconvene at 7 o'clock we will have before us Mr. Robert Pierce, President of NOVA Corporation of Alberta, and it seems to me that he, in both capacities in which he is appearing, would probably be a competent witness to go further into the question raised by Senator Hays in respect of an oil import tax in the United States.

It seems to me that this could have quite dramatic effects on Canada.

While the U.S. Administration may say that, in such an eventuality, both sides would sit down and discuss what each should do, I do not find that level of sensitivity in the U.S. Congress any too often. If they decide to put an import tax on, they will put an import tax on, regardless of how it will affect us.

Something has to give in the U.S. oil situation. They are importing 40 per cent of their requirements now, rising to 60 per cent in 10 years, probably. The drain on foreign reserves alone, on the balance of payments, is enormous in that one commodity.

Without predicting what it is going to be, I think something is going to have to give.

I want to explore with the witness this evening what happens in the event that the U.S. imposes an import tax on oil.

It seems to me that, at the very minimum, we would have to immediately put on export controls, or the oil would flow to the United States. And worse than that would be the resultant imbalance, where you might find the Canadian producers supplying wholly the western end of the United States, with Eastern Canada supplies being imported from OPEC.

That presents no problem until the OPEC supply dries up.

As I read the Agreement, we have a commitment not to cut back on our American exports, which may be as high as 80 per cent of our production. We would have to continue at that level of export to the United States, even though the supply to Eastern Canada has dried up.

That concerns me, even as a Westerner. It is something we need to pursue further.

[Traduction]

dence, de représentants de l'industrie; mais je ne suis au courant d'aucune analyse produite par le gouvernement des États-Unis.

Le sénateur LeBlanc: M. le président, avant de clore le débat sur la question de l'énergie, nous aimerions parler de continentalisme.

J'ai entendu hier soir le discours du président sur l'état de l'Union et je pense qu'il était assez révélateur.

Le sénateur Roblin: Il faut que les deux parties y gagnent quelque chose sinon il n'y aura pas d'accord. Il faut que chacun y trouve son profit.

Le président: Comme il est maintenant 18 heures, je ne m'entendrai pas sur ce sujet avec notre témoin.

Lorsque nous nous réunirons de nouveau, à 19 heures, nous entendrons M. Robert Pierce, président de NOVA Corporation de l'Alberta; il me semble qu'il est très bien placé, vu ses fonctions, pour approfondir la question soulevée par le sénateur Hays en ce qui concerne une taxe à l'importation du pétrole aux États-Unis.

Il semble que cette mesure pourrait avoir d'énormes répercussions sur le Canada.

Bien que le gouvernement des États-Unis parle de cette possibilité, si cela se produit, les deux parties pourraient certainement en discuter. Il est assez rare que le Congrès se montre aussi agacé. S'il décide d'imposer une taxe à l'importation, il le fera sans tenir compte des conséquences pour nous.

Il faut qu'il se produise un changement aux États-Unis en ce qui concerne le pétrole. Les Américains importent actuellement 40 p. 100 du pétrole dont ils ont besoin et, dans 10 ans cette proportion pourrait bien s'élever à 60 p. 100. Ce seul produit est responsable d'une fuite énorme de devises étrangères et du déséquilibre de leur balance des paiements.

Sans chercher à prédire ce qui se passera, je pense qu'il leur faudra donner un coup de barre.

J'aimerais approfondir avec le témoin que nous entendrons ce soir ce qui se passera si les États-Unis imposent une taxe à l'importation du pétrole.

Il me semble, à tout le moins, qu'il nous faudra immédiatement imposer des contrôles à l'exportation, sinon le pétrole s'écoulera vers les États-Unis. Le déséquilibre qui en résulterait serait encore pire: les producteurs canadiens pourraient bien, par exemple, approvisionner uniquement l'Ouest des États-Unis et l'Est du Canada serait forcé de s'approvisionner auprès de l'OPEP.

Ceci ne pose aucune difficulté jusqu'à ce que l'OPEP ferme ses robinets.

Nous nous sommes engagés aux termes de l'Accord à ne pas nuire aux exportations vers les États-Unis, qui représentent jusqu'à 80 p. 100 de notre production. Il nous faudrait maintenir ce niveau d'exportation vers les États-Unis, même si les sources d'approvisionnement de l'Est du Canada se tarissent.

Cette question me préoccupe, même si je viens de l'Ouest. C'est une question qu'il nous faut approfondir davantage.

[Text]

If you have further thoughts on it, you could possibly discuss it with the staff of the committee. But, that whole area is certainly one on which we need more information, both from those in government and those in the private sector.

We stand adjourned to the call of the Chair, at 7 o'clock this evening.

The committee adjourned until 7:00 p.m.

At 7.00 p.m. the committee was resumed.

The Chairman: I am not looking for a quorum, because this is simply a continuation of the meeting we started at 4 o'clock this afternoon.

Just before commencing with this evening's witness I would like to revert to something that I said this afternoon relative to the proceedings of the committee, which is that we will be taking our session next Tuesday at 4 o'clock *in camera* to consider questions of the committee's future business, witnesses and areas of study relative to this subject. I said that subject to that we would have suggestions as to future witnesses. There has to be an exception to that because we will be proceeding with witnesses at 7 o'clock next Tuesday, and it will be impossible for them to come as a result of any discussions that we will have next Tuesday on the proceedings of the committee. Therefore, subject to your agreement, we will be inviting members of the Canadian Petroleum Association and the Ontario Natural Gas Association for next Tuesday evening.

Senator Roblin: Is that at 7 o'clock, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, at 7 o'clock.

Senator Roblin: What is the matter with 8 o'clock? I ask that because the Defence Committee meets at 6 p.m. So if you come here at 4 o'clock and go to the defence committee at 6 o'clock, you are back here at 7 and do not finish the defence work. Can we not meet at 8 o'clock?

The Chairman: Senator, all I can say in answer to that is that last fall, in a rather long meeting about the time we would meet, we tried for 7 o'clock, 7.30, 8 o'clock and so on. The majority wanted to meet at 7 rather than 8. So it was not something that was overlooked. I am easy either way.

Senator Roblin: I hope we can reconsider it, because some members of both committees would like to attend both meetings. We can always carry a sandwich in our back pocket—that is no problem—but the time overlap is difficult.

The Chairman: Next Tuesday, when we will have everything on the table for discussion about the procedures of the committee, future witnesses and areas of study on the subject, this matter can be raised again.

Senator Roblin: You do not encourage me very much.

[Traduction]

Si d'autres idées vous viennent à l'esprit, vous pourriez certainement en discuter avec le personnel du Comité. Mais il s'agit certes d'une question sur laquelle nous devons obtenir de plus amples informations, tant du gouvernement que du secteur privé.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président, à 19 heures, ce soir.

La séance est levée jusqu'à 19 heures.

À 19 heures, le Comité reprend ses travaux.

Le président: Je ne demanderai pas le quorum puisqu'il s'agit de poursuivre la séance que nous avons entamée à 16 heures.

Avant de donner la parole au témoin de ce soir, je voudrais revenir à une question que j'ai soulevée cet après-midi relativement aux délibérations du Comité. Nous allons tenir notre séance de mardi prochain à 16 heures à huis clos pour étudier des questions concernant les futurs travaux du Comité, les témoins que nous pourrions inviter et les points concernant la question à l'étude que nous pourrions aborder. Nous vous soumettrons ensuite nos propositions relativement à vos témoins. Il faudra toutefois faire une exception pour la séance qui aura lieu à 19 heures mardi prochain, car il sera impossible de convoquer des témoins si nous attendons le résultat des discussions que nous aurons eues sur les délibérations du Comité le jour même. Je propose donc que nous invitions sans plus de procès les membres de l'Association pétrolière du Canada et de l'Ontario Natural Gas Association à comparaître mardi soir prochain.

Le sénateur Roblin: À 19 heures, monsieur le président?

Le président: Oui, à 19 heures.

Le sénateur Roblin: Pourquoi pas 20 heures? C'est que le Comité de la défense se réunit à 18 heures. Un sénateur qui vient ici à 16 heures, se rend à la séance du Comité de la défense à 18 heures et revient ici à 19 heures, manquera une partie des travaux du Comité de la défense. Ne pouvons-nous pas nous réunir à 20 heures?

Le président: Monsieur le sénateur, tout ce que je puis dire, c'est que, l'automne dernier, pour des séances assez longues, nous avons essayé de nous réunir à 19 heures, 19 h 30 et 20 heures. La majorité des membres préféreraient que nous nous réunissions à 19 heures plutôt qu'à 20 heures. C'est donc un point auquel nous avons réfléchi. Je suis toutefois assez souple sur ce point.

Le sénateur Roblin: J'espère que nous pourrions réexaminer la question, parce que certains des membres des deux comités aimeraient assister aux deux séances. Nous pouvons toujours nous munir d'un sandwich, mais le chevauchement des horaires pose un problème.

Le président: Cette question pourra être soulevée de nouveau mardi prochain lorsque nous discuterons des procédures du Comité, des témoins à comparaître et des points à étudier sur la question dont nous sommes saisis.

Le sénateur Roblin: Vous ne m'encouragez pas beaucoup.

[Text]

The Chairman: We went around that course once, and this is what we settled on. It can be changed, but you would have to raise it.

Senator Roblin: I would be willing to do so.

The Chairman: I would like to welcome to the committee, on continuation of our study of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, Mr. Robert Pierce, President of Nova. Is it still called Nova, a Canadian corporation, Mr. Pierce?

Mr. Robert Pierce, President, Nova Corporation of Alberta: It is called Nova Corporation of Alberta, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Pierce, apart from being an old friend whom I have known for many years, is President of Nova Corporation, a company with extremely wide interests in the natural gas, oil, petrochemical and gas distribution areas, and one of the largest Canadian companies in the energy field.

Mr. Pierce was also chairman of the Sectoral Advisory Group on International Trade, one of a number of such groups set up for the negotiation of this treaty with the United States. He has a knowledge of this subject across the whole of the energy spectrum, quite apart from his more particular knowledge in the area of oil and gas and transmission.

With that I will ask Mr. Pierce to make an opening statement, and we will then go to questions from members of the committee.

Mr. Pierce: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: If you are accompanied by others, would you possibly introduce them for us?

Mr. Pierce: I have with me Mr. Scott Lawrie of Calgary, Trade Coordinator of Nova. I thank you and your committee for the opportunity to provide you with my views on the Free Trade Agreement between Canada and the United States.

I am chairman of the Energy Product and Services section of SAGIT. I cannot speak for those individuals, but I can tell you generally of the things that we considered and where there was basic unanimity. I can tell you that to my knowledge they are all supporters of the Free Trade Agreement as negotiated.

The Chairman: You might quickly give us the make up of SAGIT and how many are on it.

Mr. Pierce: I will, Mr. Chairman, as we go along.

The Chairman: Fine.

Mr. Pierce: Neither uranium nor coal trade was part of our mandate. This was a matter that was turned over to the minerals section of SAGIT. The focus of our advice to government was on oil and natural gas, electricity—to some extent the oil and gas services trade.

[Traduction]

Le président: Nous avons déjà étudié cette question et nous nous étions entendus. Nous pouvons changer la situation, mais il faudra que vous-même la souleviez.

Le sénateur Roblin: Je suis disposé à le faire.

Le président: Je voudrais maintenant souhaiter la bienvenue, dans le cadre de notre étude sur l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, à M. Robert Pierce, président de Nova. Votre société s'appelle-t-elle toujours Nova, une société canadienne, monsieur Pierce?

M. Robert Pierce, président, Société Nova de l'Alberta: Elle s'appelle maintenant Société Nova de l'Alberta, monsieur le président.

Le président: M. Pierce est non seulement un vieil ami à moi que je connais depuis de nombreuses années, mais également le président de la Société Nova dont les intérêts dans les secteurs du gaz naturel, du pétrole et des produits pétrochimiques de même que de la distribution du gaz sont extrêmement diversifiés. Elle est l'une des plus importantes entreprises canadiennes dans le secteur de l'énergie.

M. Pierce était également président du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE), l'un des quelques groupes formés dans le cadre des négociations du traité avec les États-Unis. Il connaît donc l'ensemble de la question de l'énergie et plus particulièrement le domaine pétrolier et gazier de même que celui du transport.

Je vais maintenant demander à M. Pierce de faire une déclaration préliminaire, comme il l'avait convenu. Les membres du Comité pourront ensuite lui poser des questions.

M. Pierce: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il des gens qui vous accompagnent et, le cas échéant, voudriez-vous nous les présenter?

M. Pierce: M. Scott Lawrie de Calgary, coordinateur commercial de Nova, m'accompagne. Je vous remercie, monsieur le président, de même que les membres du Comité, de m'avoir donné l'occasion de formuler de brefs commentaires sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Je suis président de la section du GCSCE concernant les services et les produits de l'industrie de l'énergie. Vous pourrez vous-mêmes constater lorsque je vous dirai quels sont les membres de ce groupe—je ne peux prétendre à parler en leur nom, mais je peux vous indiquer quels sont en général les points que nous avons étudiés et qui ont essentiellement fait l'unanimité—qu'ils sont à ma connaissance tous en faveur de l'Accord de libre-échange qui a été négocié.

Le président: Peut-être pourriez-vous nous indiquer rapidement la composition du GCSCE.

M. Pierce: Je vais le faire dans un moment, monsieur le président.

Le président: Très bien.

M. Pierce: Les commerces de l'uranium et du charbon ne faisaient pas partie de notre mandat. Cette question a été confiée à la section du GCSCE concernant les minéraux. Notre tâche consistait à conseiller le gouvernement dans les domaines du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité ainsi que, dans une certaine mesure, les services pétroliers et gaziers.

[Text]

SAGIT consisted of 19 members, and industry participation included representatives from oil and natural gas producers; pipeliners; marketers and distributors; the oil and natural gas services sector, including offshore services; engineering and oil and gas equipment manufacturers; renewable energy; hydro and other electric companies; the academic community and one labour representative. Representation on SAGIT included a broad geographic cross-section of the industry, including members from British Columbia, Alberta, Ontario, Quebec, Nova Scotia and Newfoundland. SAGIT met basically monthly during the negotiations for a total of ten meetings, all of which were held in Ottawa with the exception of one last summer in Alberta.

The present membership includes Mr. Guy Coulombe, President-Directeur General, Hydro-Quebec; Mr. Jean Gaulin, President, Ultramar Canada Inc., Montreal; Mr. Richard F. Haskayne, President and CEO, Interprovincial Pipeline Limited; Mr. Arden R. Haynes in Calgary, Chairman, President and Chief Executive Officer, Imperial Oil Limited, Toronto; Ms. Barbara Hodgins of Victoria; Mr. Vernon L. Horte, President, V.L. Horte Associates Limited, Calgary; Mr. Hector J. Jacques, Chairman and CEO, Jacques, Whitford Group of Companies, Halifax; Mr. Chester A. Johnson, retired Chairman and CEO of B.C. Hydro from Vancouver, presently Chairman and Chief Executive Officer of Western Pulp Inc.; Mr. Patrick Martin, Consultant from Montreal; Mr. Milan Nastich, Vice-President and Director, Canadian General Investments Limited, Toronto—most recently known as the CEO of Ontario Hydro just retired; Mr. Irvin C. Nessel, International Representative, International Union of Operating Engineers, Edmonton—one of the two unions which probably are most involved in the oil and gas business; Mrs. Valerie Nielsen of Toronto and Calgary; Mr. John Pappain, John Pappain Consultants, Brampton—which is renewable solar energy; myself; Mr. Bartlett B. Rombough, President and CEO, Pan Canadian Petroleum Limited in Calgary; Mr. Alvin C. Schreiner, President, Dominion Oilfields Supply Company Limited; Frank D. Smith, President and CEO, Nordco Ltd. of Newfoundland; Mr. Doug Stoneman, Senior Vice-President, Operations and Marketing, Shell Canada and past chairman of the Canadian Petroleum Association; and Mr. Thomas Thomson, President and Chief Executive Officer, Suncor Inc. of Toronto. We also had as a member of our SAGIT the late John Anderson, Chief Executive Officer of Westcoast Transmission.

As a starting point, Mr. Chairman, we thought we might highlight some issues which we perceived to be important for energy trade. For convenience, we will use to some degree the outline of the energy clause in the Free Trade Agreement. First, in relation to tariffs, there were two major industry concerns. The first was the wish that there be an elimination of the tariff on all petroleum products of a refined nature. Though relatively small, these tariffs represent up to 25 per cent of the costs of refining a barrel of oil, and though, in and of themselves, they do not eliminate export to the United

[Traduction]

Le GCSCE était composé de 19 membres, dont des représentants des producteurs de pétrole et de gaz naturel, des responsables du transport par pipelines, des agents de commercialisation et des distributeurs, des représentants du secteur des services pétroliers et gaziers, y compris des services «offshore», des ingénieurs et des fabricants de matériel mécanique pétrolier et gazier, des représentants du secteur de l'énergie renouvelable, des sociétés d'hydroélectricité et d'autres formes d'électricité, du secteur universitaire et un représentant syndical. Les membres du GCSCE étaient très représentatifs de l'industrie puisqu'ils provenaient de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Le GCSCE s'est réuni tous les mois pendant que se déroulaient les négociations. Il a tenu en tout dix séances qui ont eu lieu à Ottawa, exception faite de celle qui a eu lieu en Alberta l'été dernier.

Le GCSCE est à l'heure actuelle composé de M. Guy Coulombe, président directeur-général, Hydro-Québec; M. Jean Gaulin, président, Ultramar Canada Inc., Montréal; M. Richard F. Haskayne, président directeur-général, Interprovincial Pipeline Limited; M. Arden R. Haynes, président directeur-général à Calgary, Imperial Oil Limited, Toronto; M^{me} Barbara Hodgins de Victoria; M. Vernon L. Horte, président, V.L. Horte Associates Limited, Calgary; M. Hector J. Jacques, président directeur-général, Jacques, Whitford Group of Companies, Halifax; M. Chester A. Johnson, ancien président directeur-général de B.C. Hydro de Vancouver et actuellement président directeur-général de Western Pulp Inc.; M. Patrick Martin, expert-conseil de Montréal. M. Milan Nastich, vice-président et directeur, Canadian General Investments Limited, Toronto, il vient de quitter les fonctions de président directeur-général de Ontario Hydro; M. Irvin C. Nessel, représentant international, 72 Union internationale des opérateurs de machines lourdes, Edmonton, l'un des deux syndicats probablement les plus engagés dans le secteur pétrolier et gazier; M^{me} Valerie Nielsen de Toronto et Calgary; M. John Pappain, John Pappain Consultants, Brampton (énergie solaire renouvelable); moi-même; M. Bartlett B. Rombough, président directeur-général, Pan Canadian Petroleum Limited, Calgary; M. Alvin C. Schreiner, président, Dominion Oilfields Supply Company Limited; M. Frank D. Smith, président directeur-général, Nordco Ltd, Terre-Neuve; M. Doug Stoneman, premier vice-président, Opérations et Mise en marché, Shell Canada et ex-président de l'Association pétrolière du Canada; et M. Thomas Thomson, président directeur-général de Suncor Inc., Toronto. Le regretté John Anderson, président directeur-général de Westcoast Transmission faisait également partie du GCSCE.

Pour commencer, monsieur le président, nous avons songé souligner certains des points que nous considérons comme importants dans le domaine du commerce de l'énergie. Par souci de commodité, nous allons en quelque sorte suivre l'ordre de la disposition sur l'énergie dans l'Accord de libre-échange. Premièrement, en ce qui concerne les tarifs, l'industrie avait deux importantes préoccupations. Elle souhaitait d'abord voir supprimer les tarifs appliqués à tous les produits pétroliers raffinés. Bien que relativement peu élevés, ces tarifs représentent jusqu'à 25 p. 100 des coûts de raffinage d'un baril de pétrole

[Text]

States of our refined petroleum products, they do limit the geographical breadth of that penetration.

The second concern was how the rule of origin test would be applied. This was of particular concern to eastern refineries, which receive a large portion of their crude oil feedstock from overseas markets. As in total refining costs represent a small portion of the cost of a barrel of oil, there was concern that a 35 per cent value-added test or some similar test for rule of origin would prohibit free entry into the United States and that existing tariffs would remain. As result of the negotiations, the move to the harmonized system under the Free Trade Agreement and the change of tariff classification as the origin test have eliminated this concern.

Finally, with respect to tariffs, the elimination of the discriminating U.S. superfund tax and the customs user fee are seen as beneficial to the Canadian energy sector, even though the effect upon competition is seen as negligible. The elimination of the administrative burden of such measures is desirable.

One of the most important measures included in the Free Trade Agreement, from our point of view, is the restriction on the ability of the United States to place a tax on imports of Canadian energy. This is a most important element in providing Canadian producers with a more secure export market. One of the areas of the agreement which did not fully meet our expectations or our desires, but which, in the end, we believe was probably all that could be achieved was the portion of the agreement that relates to regulatory matters. It was our wish that regulations established in one country be accepted by the other country's regulatory agencies, as long as the regulations met the test of non-discrimination. The agreement as negotiated does not provide for this, but it does provide for a consultative process between national regulatory bodies. I can say to senators from my own experience that this is a substantial step forward. The preferred case, having regard for the recent FERC rulings such as Orders 256 and 256A, is that the U.S. and Canadian regulatory bodies should accept each other's rulings and that rulings, as they relate to transportation and pricing of energy, should not discriminate between buyer and seller on the basis of nationality.

We come short of that best case scenario in the Free Trade Agreement, but we do have, for the first time, a means by which to deal with the U.S. regulatory bodies and to be able to say to them, "Look, what you are doing is not right with respect to this agreement."

Our view on the matter of non-discrimination is that Article 904 of the Free Trade Agreement meets many of our concerns about fair treatment to all parties, irrespective of nationality, and provides for recourse to a new tribunal in the event of regulatory practices that are perceived to be discriminatory. We had a concern about the continued allowance for incen-

[Traduction]

et, sans arrêter nos exportations de produits pétroliers raffinés aux États-Unis, ils limitent notre capacité de pénétrer bien des marchés.

L'industrie était également préoccupée par la façon dont serait appliquée la règle d'origine. Les raffineries de l'Est, qui sont en très grande partie alimentées par du pétrole brut de l'étranger, s'en inquiétaient plus particulièrement. Comme, au total, les coûts de raffinage ne constituent qu'une faible portion du coût du baril de pétrole, on craignait que l'application d'une règle d'origine exigeant peut-être une valeur ajoutée de 35 p. 100 nous empêche d'accéder librement au marché des États-Unis, et que portant, les tarifs existants seraient maintenus. Cette préoccupation n'existe plus depuis que, dans le cadre des négociations, on a adopté le système harmonisé et modifié la règle d'origine.

Enfin, en ce qui concerne les tarifs, la suppression de la taxe discriminatoire imposée par les États-Unis pour la constitution d'un fonds de dépollution et de la redevance pour opérations douanières est considérée comme bénéfique pour l'industrie canadienne de l'énergie, même si l'incidence de cette mesure sur la concurrence est considérée comme négligeable. Elle nous soulagera heureusement d'un fardeau administratif encombrant.

L'une des plus importantes mesures contenues dans l'Accord de libre-échange, à notre avis, est celle qui restreint la marge de manœuvre des États-Unis pour l'imposition d'une taxe sur les importations d'énergie du Canada. Cette mesure va contribuer énormément à consolider les possibilités d'exportation des producteurs canadiens. L'un des éléments de l'Accord qui n'a pas répondu entièrement à nos attentes ou à nos souhaits, mais à l'égard duquel nos négociateurs n'auraient probablement pas pu faire mieux, est celui qui a trait aux questions de réglementation. Nous souhaitons que les règlements établis dans un pays soient acceptés par les organismes de réglementation de l'autre pays, pour autant qu'ils ne soient pas discriminatoires. Or, l'Accord ne fait que prévoir, à ce titre, un processus de consultation entre les organismes de réglementation des deux pays. Je puis vous dire, sénateurs, qu'il s'agit, d'après mon expérience, d'un remarquable pas en avant. La meilleure éventualité, en ce qui a trait aux récentes décisions de la FERC, notamment les ordonnances 256 et 256A, serait que les organismes de réglementation canadiens et américains acceptent les décisions de l'autre pays et qu'en ce qui concerne le transport et la détermination des prix de l'énergie, aucune décision discriminatoire ne soit prise en fonction de la nationalité de l'acheteur ou du vendeur.

L'Accord de libre-échange ne nous offre pas cette possibilité, mais il nous donne, pour la première fois, un mécanisme pour pouvoir traiter avec les organismes de réglementation américains et leur dire: «Écoutez, ce que vous faites n'est pas correct par rapport à l'Accord».

En ce qui concerne la question du traitement non discriminatoire, l'article 904 de l'Accord de libre-échange répond pas mal à nos préoccupations, en ce qu'il permet un traitement équitable de toutes les parties, quelle que soit leur nationalité. En outre, il prévoit le recours à un nouveau tribunal dans les cas où des pratiques réglementaires seraient perçues comme

[Text]

tives, both existing and future, for oil and gas exploration and development, and the agreement does provide for this. Clearly, in our view, this is of benefit to both Canadian producers and consumers and provides for policy flexibility in maintaining the reserves base for energy.

We believe that the agreement as negotiated should ensure the security of market access to Canadian exporters of energy. Basically there has been one change or class that might be related to this, which is that the Americans have said, "You should deal with all of your customers on the same basis and you should not discriminate between them on the basis of nationality." The members of the energy SAGIT agreed with that completely. I think the Free Trade Agreement deals with all goods on basically the same basis. Even without this clause it would have been our view that energy and energy products should be dealt with on the basis of equal treatment for all customers who have contracted for the goods involved.

Having said all of that, we do not believe that proportional access to Canadian exports, as provided for in Article 904 of the agreement, is an excessive concession. We do not see that it in any way restricts the fundamental ability of Canada to manage its energy resources and conservation measures. We have not given to the U.S. customer carte blanche access to our energy stores. We are only obliged to provide proportional access to energy on the basis of quantities of energy taken over a 36-month period, not on the basis of a percentage of Canada-proven reserves. This is an important distinction.

Finally, we are the ones who call the emergency. From a practical standpoint, the proportional sharing clause really only affects natural gas and electricity, since Canada already has commitments under the International Energy Agreement for the sharing of oil supplies. Natural gas and electricity are in abundant supply relative to domestic requirements and we will have many years' advance notice as to whether we are going to run short.

We have committed—and we agree with this—that we will provide energy products to the United States at market prices, whatever they may be. We have not agreed that we will not charge the Americans more, as we read the agreement. We read it to say, "Negotiate whatever contracts you can." The only organization which is not to charge the Americans more is the government. But clearly, anything that is negotiated on the normal purchase and sale basis will end up with whatever price has been negotiated between the parties. At one time I would say there was an effort to have adopted a clause which maintained that there would be no discrimination by regulatory bodies on either side of the border and that the price of the commodity concerned would be left for private negotiations between buyer and seller, as is the case with almost every other commodity today. In sum, we believe that the Free Trade Agreement moves toward more market-oriented trade patterns for energy which were supported by SAGIT. We believe it will be beneficial to both Canadian consumers and

[Traduction]

discriminatoires. Nous craignons la disparition des encouragements à l'exploration et à la mise en valeur du pétrole et du gaz. L'Accord les maintient. Ces encouragements sont, selon nous, bénéfiques à la fois pour les producteurs et les consommateurs canadiens et offrent une certaine latitude pour l'établissement de politiques en vue du maintien de nos réserves énergétiques.

D'après nous, l'Accord devrait assurer l'accès aux marchés à nos exportateurs de produits énergétiques. En somme, un seul changement a été apporté en ce sens. En effet, les Américains ont dit: «Vous appliquerez les mêmes règles dans le cas de tous vos clients et ne ferez pas de discrimination fondée sur la nationalité». Les membres du GCSCE de l'énergie étaient tout à fait d'accord avec cela. Je crois que tous les produits font essentiellement l'objet des mêmes règles dans l'Accord de libre-échange. Même si cette disposition n'avait pas été adoptée, nous aurions quand même voulu que l'énergie et les produits de l'énergie soient traités de la même façon pour tous les clients ayant conclu des contrats.

Cela dit, nous ne croyons pas que l'accès proportionnel aux exportations canadiennes, prévu dans l'article 904 de l'Accord, soit une concession excessive. Selon nous, elle ne restreint absolument pas le droit fondamental du Canada à gérer ses ressources énergétiques et ses mesures de conservation. Nous n'avons pas donné aux clients américains carte blanche à l'égard de nos réserves d'énergie. Nous ne sommes tenus que d'accorder aux États-Unis un accès à nos ressources énergétiques proportionnel aux quantités d'énergie achetées au cours d'une période de 36 mois, et non pas en fonction d'un pourcentage des réserves prouvées du Canada. C'est une importante distinction.

Enfin, nous décidons nous-même de nos états d'urgence. D'un point de vue pratique, la disposition concernant le partage proportionnel ne concerne que le gaz naturel et l'électricité, puisque le Canada a déjà des engagements à respecter en vertu de l'Accord énergétique international pour le partage des approvisionnements pétroliers. Nous disposons d'abondantes réserves de gaz naturel et d'électricité pour combler nos besoins et nous pourrions prévoir de nombreuses années à l'avance les éventuelles pénuries.

Le Canada s'est engagé, et nous l'approuvons, à fournir des produits de l'énergie aux États-Unis aux prix du marché, quels qu'ils soient. Nous n'avons pas convenu de ne pas demander un prix plus élevé aux Américains. En effet, nous interprétons le libellé de l'Accord à ce sujet de la façon suivante: «Tout est matière à négociation». La seule organisation qui ne doit pas demander un prix plus élevé aux Américains est le gouvernement. Un fait demeure cependant, comme dans toute négociation entre vendeur et acheteur, c'est le prix convenu entre les parties qui fait foi de tout. À un moment donné, on a cherché à faire adopter une disposition prévoyant que les organismes de réglementation de l'un ou l'autre pays n'exerceraient pas de discrimination l'un envers l'autre et que le prix du produit en cause serait fixé à la suite de négociations entre intérêts privés, entre soit l'acheteur et le vendeur, comme c'est actuellement le cas pour la plupart des conduits. En somme, nous estimons que l'Accord de libre-échange contient des dispositions davantage axées sur le marché dans le domaine de l'énergie que ne l'avait

[Text]

producers, and SAGIT and its members support the agreement. Mr. Chairman, I would be happy to answer any questions you might have.

Senator Hays: I have a couple of questions arising out of the concern that under the terms of the agreement future policy development will be more difficult. Maybe that is a good thing. Probably there are arguments that can be made to that effect. Before I zero in on a couple of specifics, I would like to thank Mr. Pierce as a Canadian and the members of SAGIT for the time they have spent working on this agreement and advising the government, all for no pay. It is much appreciated.

Mr. Pierce: Thank you. Clearly it was in our own interest to become involved, and this is a point that has to be made. Yesterday I was at a conference in Toronto in relation to the Free Trade Agreement where the chairmen or their representatives of the various SAGITs were present. Each one of them said that for the first time there had been a free flow of ideas between government and business in relation to trade negotiations and that for the first time the people in industry felt that their views had reached the people who were doing the negotiating.

Senator Stollery: That is what I worry about.

Mr. Pierce: Why would you be worried about that?

Senator Stollery: Because, as a policy-maker, I am interested in the public interest, which may be larger than the interests of a particular sector.

Mr. Pierce: Just like it is larger than that of any particular province in the country.

Senator Stollery: That is why I said it.

Mr. Pierce: The point is that every one of these people come from various walks of life, and I do not think that half of them were businessmen. By and large most of them were ordinary people who had an opportunity to participate and to put their views forward. In turn, while the negotiations may not have achieved everything that these people wanted, at least they went away thinking that they had an opportunity. If we think back to the GATT negotiations, the Americans always had the ability to put forward their views to their negotiators. I know, as someone who was trying to get some petrochemical coverage at the time, that there was no way we could get our views to our negotiators. So I think the exercise has been a positive one, and everybody was making this point yesterday.

Senator Hays: One of my concerns has to do with the situation in which we as policy-makers will find ourselves. Inevitably there must be a response to the current situation in the United States, which is that they are becoming more and more dependent on imported oil. They are a superpower who must not only be, but must appear to be, in a position to fight a prolonged conflict of international proportions, and it is becoming apparent that they are not in that position. The U.S. is depend-

[Traduction]

prôné le GCSCE. Selon nous, il sera bénéfique à la fois pour les consommateurs et les producteurs canadiens. Les membres du GCSCE appuient l'Accord. Monsieur le président, je répondrai maintenant avec plaisir à toute question que vous voudriez poser.

Le sénateur Hays: J'ai des questions à poser sur le fait que l'Accord pourrait rendre plus difficile l'établissement de politiques dans l'avenir. Peut-être est-ce un atout, qui sait? L'on pourrait certainement trouver des arguments en ce sens. Je voudrais, avant d'entrer dans les détails, remercier M. Pierce, à titre de Canadien, et les membres du GCSCE pour le temps qu'ils ont consacré à étudier cet accord et à conseiller le gouvernement, sans rémunération. Leur aide est très appréciée.

M. Pierce: Je vous remercie. Nous avons tout à fait avantage à participer à ce processus, il faut bien le souligner. J'ai assisté hier à une conférence à Toronto concernant l'Accord du libre-échange, à laquelle participaient les présidents, ou leurs représentants, des différents groupes consultatifs sectoriels sur le commerce extérieur. Chacun d'entre eux a indiqué que, pour la première fois, il y a eu une véritable communication entre le gouvernement et les milieux d'affaires concernant les négociations commerciales et que, pour la première fois, les gens de l'industrie ont eu l'impression que leurs préoccupations avaient été comprises par les personnes en charge des négociations.

Le sénateur Stollery: C'est ce qui m'inquiète.

M. Pierce: Pourquoi cela vous inquiéterait-il?

Le sénateur Stollery: Parce qu'en tant que décideur, je me soucie de l'intérêt du public et je suis conscient que celui-ci peut dépasser les préoccupations d'un secteur en particulier.

M. Pierce: Tout comme cet intérêt peut dépasser les préoccupations de l'une ou l'autre province du pays.

Le sénateur Stollery: Tout juste.

M. Pierce: Le fait est que toutes ces personnes sont issues de milieux sociaux différents. D'ailleurs, je doute que la moitié d'entre elles appartiennent au milieu des affaires. Généralement parlant, la plupart étaient des gens ordinaires qui ont eu la chance de participer et de faire valoir leur point de vue. Ainsi, même si les négociations n'ont peut-être pas permis d'accéder à toutes leurs demandes, ils ont au moins eu l'occasion de se faire entendre. Si vous vous reportez aux négociations du GATT, vous vous rappellerez que les Américains ont toujours eu à l'époque, la possibilité de faire valoir leur point de vue auprès de leurs négociateurs. Je sais, pour avoir moi-même essayé d'intervenir en faveur de l'industrie pétrochimique, que nous, les Canadiens, n'avions guère la chance de faire connaître notre point de vue à nos négociateurs. Je pense donc que cette initiative a été valable, et tout le monde en est arrivé à la même conclusion hier.

Le sénateur Hays: Je m'inquiète surtout de la position dans laquelle nous allons nous trouver en tant que décideur. Inévitablement, il faudra réagir à la dépendance de plus en plus grande des États-Unis à l'égard du pétrole étranger. À titre de superpuissance, les États-Unis doivent non seulement être en mesure de se battre advenant un conflit prolongé d'envergure internationale, mais ils doivent aussi donner l'impression d'être prêts à cette éventualité. Or, il est devenu évident qu'ils ne sont

[Text]

ent on imported oil, and the availability of that oil in the world is subject to such troubles as those in the Persian Gulf. It creates an impossible problem for them.

For instance, under the Trade Expansion Act there is a national security clause, section 232, which provides for applications from oil producers to do something about this situation. As I understand it, their reply is that there should be a quota on imported oil, including oil from Canada. Another solution would be an import tax. The net effect has to be that the price of that commodity in the United States will increase to the point where there will be an incentive to develop additional reserves and to increase their level of self-sufficiency, or at least to arrest the problem they now face with increasing dependence on imported oil. So we would find ourselves, after January 1, 1989—assuming that this agreement is ratified by Congress and by Parliament and the necessary legislation is implemented—in a relationship governed by the provisions of section 9 and its related provisions, and our partner would be going through a situation here their prices were rising fairly rapidly. I am not sure how they would control the amount of imports, whether through a quota system or a tax, in terms of providing a more favourable environment for exploration and development. In any event, their prices would go up, which would make the market there very attractive to Canadian producers. Their price would be higher than the world price, and we would probably be the only producer in the world who would have access to that market. It would have an effect on supply and on whom we would supply. It would put us in the position—and the root of my concern here is sovereignty—where we would have to respond. Have the SAGIT members discussed this problem?

Mr. Pierce: Are you referring to the situation where there is an import tax on the importation of crude into the United States?

Senator Hays: Yes.

Mr. Pierce: Generally I think that Canada could, after consultation, put an export tax or an import export tax on any Canadian crude leaving the country. At the same time, Alberta petrochemical companies would love it. This is very important, because what we have all been trying to do for years is put in place upgraded products. To do that you have to have a market which allows you to build world-scale plants, and we now have world-scale plants. However, we must still go into the U.S. market, although today we are going into the Chinese market because they are paying more. However, we have been dependent on the U.S. market. If they put a duty on the price of oil going into the United States—and their basic feedstock for most of their petrochemicals has been oil—they could use gas liquids as we do, but they do not as a preferred feed stock—it will immediately raise their cost of production and will allow our production to go in underneath that. As far as oil going into that country, I do not believe that the average

[Traduction]

pas en position de le faire. Les États-Unis dépendent de l'étranger pour leur approvisionnement en pétrole. Leur sécurité énergétique dépend donc de l'évolution des conflits comme ceux du Golfe persique. Cela les met dans une position très inconfortable.

Par exemple, dans le Trade Expansion Act, il y a une disposition sur la sécurité nationale, en l'occurrence l'article 232, qui permet aux producteurs de pétrole de présenter des demandes pour remédier à cette situation. D'après ce que j'ai pu comprendre, les producteurs sont d'avis qu'un contingent devrait être imposé à l'égard du pétrole étranger, y compris celui en provenance du Canada. L'autre solution consisterait à imposer une taxe à l'importation. En fin de compte, le prix de cette marchandise aux États-Unis devrait augmenter de façon à stimuler la création de nouvelles réserves et à accroître le niveau d'autosuffisance des États-Unis ou, du moins, à faire en sorte que ceux-ci dépendent moins de l'étranger pour leur approvisionnement en pétrole. En prenant pour acquis que l'accord sera ratifié par le Congrès et par le Parlement et que les lois nécessaires seront mises en œuvre—nous pourrions donc nous retrouver, après le 1^{er} janvier 1989, dans une situation où nos relations seraient régies par les dispositions de l'article 9 et des articles connexes, et notre partenaire, dans une période de flambée des prix. J'ignore de quelle façon les États-Unis vont contrôler le volume des importations, et s'ils vont, par exemple, imposer des contingents ou une taxe pour stimuler la prospection et la mise en valeur. Quoi qu'il en soit, leurs prix vont augmenter, ce qui devrait rendre le marché américain très intéressant pour les producteurs canadiens. Leurs prix seront plus élevés que les prix mondiaux, et nous serons probablement le seul pays producteur au monde à avoir accès à leur marché. Cela aura une incidence sur l'offre et sur ceux que nous allons approvisionner en pétrole. Cela nous mettra dans une position—et l'essentiel de mes préoccupations porte ici sur la souveraineté—où nous devons réagir. Les membres du GCSCE ont-ils discuté de ce problème?

M. Pierce: Faites-vous référence à la possibilité qu'une taxe à l'importation soit imposée sur le pétrole brut importé aux États-Unis?

Le sénateur Hays: Oui.

M. Pierce: De façon générale, la plupart des membres du GCSCE croient que le Canada va imposer une taxe à l'exportation sur tout le pétrole brut exporté à l'extérieur du pays. En même temps, cette mesure ferait extrêmement plaisir aux entreprises pétrochimiques albertaines. Cela est très important, puisque nous cherchons tous depuis des années à exploiter le créneau des produits enrichis. Pour y parvenir, vous devez cependant avoir un marché qui vous permet de construire des installations à grande échelle. C'est ce que nous avons maintenant. Toutefois, nous sommes encore dépendants du marché américain, même si nous commençons à regarder du côté du marché chinois qui semble offrir de meilleures perspectives. Toutefois, nous dépendons toujours du marché américain. Si les Américains décident d'imposer un droit sur le prix du pétrole importé aux États-Unis—et la plupart de leurs usines pétrochimiques sont alimentées au pétrole—ils pourraient, comme nous, utiliser des liquides, mais ils ne le font pas—cela

[Text]

Canadian will be interested in selling oil to the United States if what he gets is no more than what he gets by selling it at home. So he is not going to dump his oil if there is an export tax. I think we believe—and this has been the effect of our discussions so far—that of the U.S. put an import tax on such products, and that because it is not applicable to Canada it would leave room for Canada to put on a slight levy.

Senator Hays: Both of us are from Alberta, but we both know our eastern friends well enough to recognize that they are going to be difficult to deal with if we say that the solution—and Canada will follow in the event of a U.S. import tax—is simply to put the same tax on in Canada and then pay in Canada at a time when not only are we self-sufficient, on paper at least, but we are an exporter. That would increase our oil prices.

Mr. Pierce: I am not sure that you will be paying that much or anything more in Canada, because it may be just an export tax that you are putting on. It is not a domestic tax.

Senator Hays: It is a U.S. import tax.

Mr. Pierce: If you do not have the Free Trade Agreement, the odds are that the U.S. import tax goes on all product going into the United States.

Senator Hays: Agreed.

Mr. Pierce: If you have the Free Trade Agreement, the import tax will not affect the Canadian imports. Therefore that should allow the Canadian government to put on a lighter import-export tax following consultation on an export tax policy.

Senator Hays: The purpose of the import tax is to raise the price of oil in the U.S. in order to encourage exploration and development. We will be entitled to that same higher price.

Mr. Pierce: You are saying that our producers may sell into the market and get higher prices if the Canadian government does not put on an export tax.

Senator Hays: Perhaps you could elaborate on how the Canadian government would put on an export tax?

Mr. Pierce: I do not know how they would. I believe that following consultations with the U.S. they probably could in that instance.

Senator Hays: We could impose a licencing requirement, I think.

Mr. Pierce: I think we could quota, but our discussions have presumed that probably what the government would do in that case is to put on its own tax.

[Traduction]

va immédiatement faire passer leurs coûts de production à un niveau supérieur à nos coûts. En ce qui a trait à l'approvisionnement de ce pays en pétrole, je ne crois pas que le Canadien moyen sera intéressé à vendre son pétrole aux États-Unis, s'il n'obtient pas plus que ce qu'il obtient en l'écoulant sur le marché national. Les producteurs canadiens ne risquent donc pas d'inonder le marché américain, si une taxe à l'exportation est imposée. Je crois que nous sommes tous d'accord pour dire—par suite des discussions que nous avons eues jusqu'ici—que les États-Unis vont imposer une taxe à l'importation sur ces produits et qu'étant donné que celle-ci ne s'appliquera pas ici, le Canada aura toujours la possibilité d'imposer un léger prélèvement.

Le sénateur Hays: Nous venons tous deux de l'Alberta, mais nous connaissons assez bien nos concitoyens de l'Est du pays pour savoir qu'il va être difficile de leur faire avaler que la solution—et le Canada va emboîter le pas si jamais les États-Unis imposent une taxe à l'importation—consiste à simplement imposer la même taxe au Canada, alors que nous sommes non seulement autosuffisants, sur papier du moins, mais que nous sommes en outre un pays exportateur. Cela va inévitablement faire augmenter les prix du pétrole.

M. Pierce: Je ne suis pas sûr que nous allons nécessairement payer plus cher notre pétrole au Canada si jamais une taxe à l'exportation est imposée. Il ne s'agit pas là d'une taxe nationale.

Le sénateur Hays: Il s'agit d'une taxe à l'importation imposée par les États-Unis.

M. Pierce: Sans l'accord de libre-échange, il est fort probable que la taxe à l'importation américaine s'appliquerait à tous les produits à destination des États-Unis.

Le sénateur Hays: Je suis d'accord.

M. Pierce: Avec l'accord de libre-échange, la taxe à l'importation ne va pas s'appliquer aux importations canadiennes. Le gouvernement canadien pourra donc imposer une taxe à l'exportation.

Le sénateur Hays: L'imposition de la taxe à l'importation vise à accroître le prix du pétrole aux États-Unis de façon à stimuler la prospection et la mise en valeur. Nous aurons le droit d'exiger un prix aussi élevé.

M. Pierce: Vous voulez dire que nos producteurs pourront vendre leur pétrole à un meilleur prix si le gouvernement canadien n'impose pas de taxe à l'exportation.

Le sénateur Hays: Peut-être pourriez-vous préciser de quelle façon le gouvernement canadien entend appliquer cette taxe à l'exportation?

M. Pierce: J'ignore s'il le fera, mais il le pourrait dans un cas semblable.

Le sénateur Hays: Nous pourrions, je crois, exiger l'obtention d'une licence.

M. Pierce: Je pense que nous pourrions imposer un contingent, mais nos discussions nous font présumer que le gouvernement va probablement, dans ce cas, imposer sa propre taxe.

[Text]

The Chairman: But could it?

Mr. Pierce: Yes, after consultation I think so.

Senator Stollery: There was some question earlier as to whether or not they could.

Senator Hays: My impression from the previous witness is that they felt that we do not have to export beyond the 36 month historical volumes and types, and that we could say that we will not give you more than 25 per cent of our light, medium and synthetic.

Mr. Pierce: You are saying that they could quota.

Senator Hays: We could refuse to sell. Then there would be the problem, I guess, of who gets the higher U.S. price. I suppose we have seen that with the gas, and we might have some prorating system.

I was just wondering if you had thought this through. The other thing would be a quota, and then there are other ways in which they might respond to their problem. Perhaps I should not press you on it.

Mr. Pierce: Senator, if it happened, Canada, by and large, would be a substantial beneficiary in many, many ways as a result.

Senator Hays: We would get a higher price, but we would be along for the policy ride, I think.

Mr. Pierce: I do not think the Americans are going to cheerfully embargo Saudi Arabian crude in order to replace it with Canadian crude. If you are worried about security and you are an American, what you should be doing today is buying the crude from foreign countries and leaving Canadian crude to when the balloon goes up, because it is next door. I do not think that it is going to be a problem. It would be a great thing if they decided to penalize their petrochemical industry and if they would do it for ten years, because it would take some three years for us in order build new plants to take advantage of it. In the meantime, our eastern friends in Sarnia would love it.

Senator Hays: I would like to cover one other area, and it has to do with the need not only for capital to develop our more extensive reserves of oil sands, Canada lands, our frontier developments—Beaufort, Hibernia—but also the need for a favourable tax environment that is provided by Canada.

I have a concern that there may not be an incentive for governments to provide that favourable environment whereby indirect tax expenditures are made to bring on the necessary upgrading facilities that we will need, the necessary new oil sands, the necessary enhanced oil recovery, plus more expensive off-shore reserves. At the heart of my concern is the fact that these incentives then become much like incentives to automobile manufacturers or other industries where you are simply helping the producer of the commodity, or of the goods,

[Traduction]

Le président: Mais le peut-il?

M. Pierce: Je pense que oui.

Le sénateur Stollery: Nous nous sommes interrogés à ce sujet un peu plus tôt.

Le sénateur Hays: L'impression que j'ai, après avoir entendu le témoin précédent, est que les États-Unis estiment que nous n'allons pas exporter plus que les sommets historiques atteints pour 36 mois et que, pour notre part, nous pourrions refuser d'exporter au-delà de 25 p. 100 de notre lumière, moyenne et synthétique.

M. Pierce: Vous voulez dire qu'ils pourraient imposer des contingents.

Le sénateur Hays: Nous pourrions refuser de vendre. Cela poserait alors le problème de savoir qui va profiter du prix américain plus élevé. Je suppose que cette situation s'est déjà présentée dans le cas du gaz, et que nous pouvons établir un genre de système de répartition proportionnelle.

Je voulais juste savoir si vous aviez une idée là-dessus. L'autre solution consisterait à imposer un contingent. D'autres solutions s'offriraient alors à eux pour remédier à leur problème. Peut-être ne devrais-je pas vous importuner avec cela.

M. Pierce: Sénateur, si jamais cela se produit, le Canada sera, tout compte fait, gagnant à bien des égards.

Le sénateur Hays: Nous allons obtenir un meilleur prix, mais nous allons par ailleurs devoir faire des concessions.

M. Pierce: Je ne crois pas que les Américains vont décréter de bon cœur un embargo sur le brut saoudien pour le remplacer par le brut canadien. Si vous êtes Américain et que vous craignez pour la sécurité des approvisionnements, le mieux que vous ayez à faire est de continuer à vous approvisionner auprès des pays étrangers et de ne faire appel aux sources d'approvisionnement canadiennes qu'en cas d'extrême nécessité, puisque celles-ci sont à portée de la main. Je ne crois pas que cela va poser des problèmes. Il serait vraiment surprenant que les États-Unis décident de pénaliser leur industrie pétrochimique, et s'ils devaient le faire, ce serait pour une dizaine d'années, puisqu'il faudra au moins trois ans pour construire de nouvelles installations capables de satisfaire à la demande. Dans l'intervalle, nos amis de Sarnia se frotteraient sûrement les mains.

Le sénateur Hays: J'aimerais toucher un autre point. Celui-ci a trait à la nécessité de prévoir non seulement des capitaux pour mettre en valeur nos énormes réserves—les sables bitumineux et les gisements des régions pionnières comme ceux de Beaufort et d'Hibernia—mais à la nécessité de créer un climat fiscal propice à cette mise en valeur.

Je crains que les gouvernements ne soient pas intéressés à créer ce climat favorable qui permettrait d'affecter les dépenses fiscales indirectes à la construction des installations d'enrichissement nécessaires, à l'exploitation des sables bitumineux, à la récupération du pétrole enrichi et à la mise en valeur des réserves au large des côtes, dont l'exploitation coûte plus cher. Je crains surtout, en fait, que ces mesures incitatives ne se limitent finalement au genre de privilèges accordés aux fabricants d'automobiles ou à d'autres industries, c'est-à-dire

[Text]

and you do not have the rationale that we traditionally had that this will increase Canada's security of supply of a commodity that has some strategic or special value. Is this something that SAGIT has discussed? If it has discussed this, I would be interested in knowing what your deliberations resulted in.

Mr. Pierce: Senator, a lot of the people in the SAGIT believe that the only way you should develop your resource is with the cashflow you presently have. In effect, that says that the multi-national is liable to be the person who does the developing.

I do not think that frontier resources get developed very easily today. We tried to develop them in this country in our own way, and I do not think we were very successful. Clearly if we are going to develop them we are going to need massive amounts of capital and we are going to need to bring it in from the other side of the border and, indeed, from the world. If you are really going to develop something, you have to have a market for the product to go into.

The fact of the matter is that this is a very large country with very few people, and we are a long distance apart. Economics really say that a market to the south of us can allow us, as Canadians, to afford a lot of things that we cannot afford if we do not have them. If we can export oil products into the midwest of the United States from the west, as we historically have, then I guess that provides a means whereby we can buy foreign oil for the eastern part of the country. Those megaprojects are going to need that kind of market. We are going to need all the capital we can possibly get.

Senator Hays: I agree, and I think that foreign capital will be a necessary component. However, I also think that traditionally—and I assume that the future will be similar—we have relied on indirect and direct expenditures of the two levels of government to provide assistance. The problem of financing these out of cashflow is fine, but nobody wants to pay for them in two or three years.

The oil business is more like the gas business in this respect in that there is going to be a very large capital investment ahead of cashflow and ahead of any product sale. To finance that in traditional ways requires some kind of stable future environment, at least for the period of time or some large percentage of the period of time necessary to pay off a lot of that high capital expenditure, unless you have it in your back pocket.

Mr. Pierce: An insurance, senator, that when you find it you are going to be able to sell it for a reasonable price.

Senator Hays: Yes, and that the banker, or whoever is financing it, is going to look at and say that it is going to work.

Mr. Pierce: The banker does not finance anything any more, senator. We are in the pipeline business. I am not sure that you and I will ever see another major pipeline built because of

[Traduction]

qu'elles ne consistent finalement qu'à aider le producteur de la marchandise ou des biens en question sans tenir compte du fait que ce faisant, le Canada contribue à améliorer la sécurité de ses approvisionnements en pétrole, lequel a une valeur stratégique ou particulière. Le GCSCE en a-t-il discuté? Dans l'affirmative, j'aimerais connaître l'issue de vos délibérations.

M. Pierce: Sénateur, un grand nombre de membres de ce groupe estime que la mise en valeur de vos ressources devrait être financée uniquement à l'aide de votre marge brute d'auto-financement. Autrement dit, la multinationale devrait être normalement celle qui s'occupe de cette mise en valeur.

Je ne pense pas que les ressources frontalières soient mises en valeur très facilement de nos jours. Nous avons essayé de nous y prendre à notre manière, et je ne pense pas que nous y ayons très bien réussi. Il est évident que pour mettre en valeur ces ressources, nous aurons besoin de grandes quantités de capitaux, que nous essaierons d'obtenir de l'autre côté de la frontière et même du monde entier. Si nous avons vraiment l'intention de nous lancer dans l'exploitation, il faudra prévoir un marché.

La réalité, c'est que nous avons un très grand pays très peu peuplé, et que sa population est dissiminée sur de très grandes étendues. Les économistes nous disent en fait qu'avec un marché au sud, nous, les Canadiens, nous pourrions nous permettre beaucoup plus de choses. Si nous pouvions exporter les produits pétroliers de l'Ouest canadien dans le midwest américain, comme nous l'avons toujours fait, j'imagine que nous pourrions ainsi nous permettre d'acheter du pétrole étranger pour l'Est du pays. Ces mégaprojets vont avoir besoin de ce genre de marché. Nous allons avoir besoin de tout le capital que nous pourrions réunir.

Le sénateur Hays: J'en conviens, et je pense que le capital étranger sera un facteur déterminant. Toutefois, je pense aussi que depuis toujours—et je présume que ce sera aussi le cas dans l'avenir—nous avons compté sur l'aide directe et indirecte des deux paliers de gouvernement. Bien sûr, nous pourrions nous servir des mouvements de trésorerie, mais personne n'est disposé à assumer ces dépenses en deux ou trois ans.

Les milieux du pétrole ressemblent beaucoup à celui du gaz à cet égard, en ce sens qu'il faudra de très importants investissements avant de pouvoir nous constituer une marge d'autofinancement et même de pouvoir vendre des produits. Pour obtenir le financement requis selon les normes habituelles, il faut désormais que l'on puisse compter sur un environnement stable, du moins pour la période ou une grande partie de la période qu'il faudra prévoir pour le remboursement de ces énormes dépenses, à moins qu'on ait déjà cette somme en poche.

M. Pierce: Au moins, sénateur, il est à peu près sûr que lorsqu'on découvrira ces ressources, on pourra vendre les produits à un prix convenable.

Le sénateur Hays: Oui, et il est probable que le banquier ou le financier, quels qu'ils soient auront confiance.

M. Pierce: Aucun banquier ne finance quoi que ce soit maintenant, sénateur. Nous en sommes maintenant aux pipelines. Je ne suis pas sûr que vous ou moi assisterons à la cons-

[Text]

what has happened in the last number of years. Historically a pipeline was financed on the basis of a through-put contract, and that is what was taken to the bank. Those things are not worth very much any more. We are going to have to find a new way. Now I understand that you are not going to be able to writeoff capital cost.

It takes three or four years to build a major project. The petrochemical plants that exist in Alberta represent about \$1.5 billion Canadian dollars for the first phase. That phase took three and one-half years to build. If you do not get any return on that kind of money for three and one-half years, you do not rush out to build those things. That is why today, as you look around, the markets are really working. Demand is really there and supply is not there any more on all kinds of strange things.

Somebody told me today that nickel is selling for \$3.60 per pound. A year ago it was selling for a dollar something.

Senator Hays: With respect to most of the facility we have seen, though, it was not enough simply to have a market to provide the incentive. It was lower feedstock cost; it was some regulatory environment to ensure that we were going to be selling to the burner tip in eastern Canada or whatever. Are you saying that in future it will be only market forces that will result in, say, increased capacity? We can ship two TCF to the U.S. now and if we want to go to three—

Mr. Pierce: No, we cannot ship two TCF to the U.S.

Senator Hays: Well, one and three quarters or whatever.

Mr. Pierce: The most that they have ever taken at any time was about one TCF.

Senator Hays: About one and a half?

Mr. Pierce: We only sell the U.S. 4 per cent of their needs. But look at what is going into the U.S. today. I have to give a plug for my own company. If the prebuilt pipeline had not been put in place as part of the Alaska Natural Gas system there would be 1 billion 400 million cubic feet of gas a day that would not be going to the United States; and if it were not going into the United States it would not be going into eastern Canada, it would be staying in the ground. I am told that that gas will probably net back, in the month of February—at least with one of the major exports—about \$2. in MCF at the well-head in Alberta.

Senator Hays: I am pleased and enthused about that, but are we locking ourselves into a policy environment where we will not be able to provide the necessary stable future price environment or price situation that will provide the necessary incentives to continue to spend those moneys on the capital infrastructure necessary to bring expensive synthetic crude or additional gas supplies to market—whether it is in the Canadian market or the U.S. market?

Mr. Pierce: The Canadian market will not get you more additional supplies; the Canadian market is flooded now. In eastern Canada the price is being driven down because they

[Traduction]

truction d'un autre grand pipeline après ce qui s'est produit ces dernières années. Les pipelines ont toujours été financés en s'appuyant sur des contrats de production qu'on soumettait aux banques. On ne peut maintenant plus tellement produire de tels contrats. Il va nous falloir trouver de nouveaux moyens. Or, je crois comprendre que vous allez désormais pouvoir déduire les dépenses d'immobilisation.

Il faut compter trois ou quatre ans pour construire un grand projet. La première phase de la construction des usines pétrochimiques de l'Alberta a coûté 1,5 milliard de dollars canadiens et a duré trois ans et demi. Si au bout d'une aussi longue période et tout cet investissement on ne retire rien, on est moins enclin à se lancer dans la construction d'un pipeline. C'est pourquoi aujourd'hui, vous pouvez vous apercevoir que les marchés vont vraiment bon train. La demande est forte et il n'y a plus d'offre.

On m'a dit qu'aujourd'hui, le nickel se vendait 3,60 \$ la livre. Il y a un an, il se vendait 1 \$ et quelque.

Le sénateur Hays: Pour la plupart des installations que nous avons visitées, toutefois, l'existence d'un marché n'était pas un mobile suffisant. Il fallait l'assurance d'obtenir des coûts de production plus bas et aussi de pouvoir bénéficier d'un contexte réglementaire qui permettrait de vendre les produits aux clients de l'Est canadien ou à d'autres. Voulez-vous dire que désormais ce seront uniquement les aléas du marché qui permettront d'accroître la capacité? Nous pouvons expédier deux MRC de gaz aux États-Unis maintenant, et si nous voulons passer à trois . . .

M. Pierce: Non, nous ne pouvons pas expédier deux MPC aux États-Unis.

Le sénateur Hays: Bien, un et trois quarts, peu importe.

M. Pierce: Il n'ont jamais acheté plus d'un MPC.

Le sénateur Hays: Environ un et demi?

M. Pierce: Nous ne satisfaisons que 4 p. 100 des besoins des États-Unis. Mais voyez plutôt ce qu'on expédie aux États-Unis aujourd'hui. Je dois faire un peu de publicité pour ma société. Sans le pipeline préconstruit qui a été rattaché au réseau du gaz naturel de l'Alaska, nous ne vendrions pas ce un milliard 400 millions de pieds cubes de gaz par jour; et si ce produit ne prenait pas cette destination, il ne serait pas non plus acheminé vers l'Est du Canada, il resterait inexploité. On m'informe que ce gaz nous rapportera des revenus nets au mois de février—du moins s'il est une des principales exportations—environ 2 \$ par million de pieds cubes à la tête du puits en Alberta.

Le sénateur Hays: J'en suis très heureux et très enthousiasmé, mais ne risquons-nous pas de nous empêtrer dans un contexte qui ne nous permettra pas d'assurer la stabilité des prix nécessaire ou une gamme de prix assez intéressante pour pouvoir continuer à investir massivement dans les infrastructures de façon à pouvoir acheminer du pétrole brut synthétique coûteux ou d'autres quantités de gaz vers les marchés—que ce soit au Canada ou aux États-Unis?

M. Pierce: Le marché canadien ne vous fournira rien de plus; le marché canadien est submergé à l'heure actuelle. Dans l'Est du Canada, le prix baisse, car il y a des combustibles con-

[Text]

have alternate fuels. What are their alternate fuels? As often as anything else it is electricity by a Crown-owned company. And if you are an Albertan, that situation may get worse before it gets better.

If you want my view, for us to build the kind of plants that we need in order to be competitive in this day we need a world scale plant and a world scale market. If you do not do that you will not get the investment. That U.S. market in natural gas, petrochemicals, electricity, and those kinds of products, is what will cause us to have more capital investment and to take care of our future needs in energy. Maybe more of them in the future will involve electricity—I do not know—but either way, you will not do it on the basis of having just the Canadian market.

The Chairman: I have a few questions to pursue.

We all understand that if the United States imposed an import tax there would be a higher price in the states, which would be a great boom to Canadian exports of petrochemicals. I guess the "Come-By-Chance" refinery would crank up to full steam and we would be flooding our products into the American markets at a higher price. I would like to come back to a situation under this agreement, assuming that that does not happen.

Do you visualize an increase in petrochemical exports to the U.S. under the present agreement from today's levels?

Mr. Pierce: As things are now? Without the agreement or with the agreement?

The Chairman: No, with the new agreement. Will the new agreement produce a higher level of exports of value-added product to the United States?

Mr. Pierce: There is no question whatsoever, senator. The petrochemical growth which at the moment is happening in Alberta is gas based—it is ethylene based; it is a gas that you cannot sell anywhere else. You cannot sell gas in the United States because they do not want it, but they will buy polyethylene because they need it. There is a 12 per cent duty on basic polyethylene going into the United States; there is an 18 per cent duty on methanol going into the United States. For our company alone—I think it is public—if that duty had not been in place last year, we would have had \$30 million more.

Senator Stollery: Why do they have such a high duty?

Mr. Pierce: Interestingly enough, senator, when we negotiated in GATT the Americans were quite prepared—and Donald Macdonald was the one who told me—to say, "Let's take the tariffs off petrochemicals." When it was all over, their tariffs went up higher than ours. We were paying more after it than we were before. Why do they have such a high duty? Well, they are the market in the world.

Senator Stollery: But why would they have such a high duty in something that they obviously are short of?

[Traduction]

currents. Quels sont-ils? Comme toujours, il s'agit de l'électricité qui est exploitée par une société de la Couronne. Et si vous êtes de l'Alberta, cette situation pourrait bien s'aggraver au lieu de s'améliorer.

À mon humble avis, si nous voulons être concurrentiels, il nous faudra nous doter d'installations de calibre mondial. Mais pour cela, il faudra pouvoir compter sur un marché mondial. Sinon, oublions les investissements. C'est à cause du marché américain en gaz naturel, en produits pétrochimiques, en électricité et ainsi de suite, que nous aurons besoins d'accroître nos investissements et que nous devons prendre garde à nos futurs besoins en énergie. Peut-être que ce sera l'électricité qui l'emportera, je l'ignore, mais quoi qu'il en soit, vous ne pourrez vous limiter au marché canadien, si vous voulez réussir.

Le président: J'ai quelques questions supplémentaires à poser.

Nous comprenons tous que si les États-Unis imposaient une taxe à l'importation, les prix monteraient aux États-Unis, et que cela valoriserait énormément les exportations canadiennes de produits pétrochimiques. J'imagine que la raffinerie de Come-By-Chance, si petite soit-elle, fonctionnerait à plein rendement et que nous pourrions alors inonder le marché américain de nos produits à un prix supérieur. J'aimerais revenir à une situation qui pourrait résulter de cet accord, en supposant qu'elle ne se produira pas.

Pensez-vous qu'il y aura une augmentation des exportations de produits pétrochimiques aux États-Unis en vertu du présent accord?

M. Pierce: Au train où sont les choses? Avec ou sans l'accord?

Le président: Non, avec le nouvel accord. Y aura-t-il plus d'exportations de produits à valeur ajoutée aux États-Unis?

M. Pierce: Cela ne fait aucun doute, sénateur. La croissance des produits pétrochimiques qu'on connaît dans le moment en Alberta est due au gaz et à l'éthylène; ce gaz ne peut se vendre nulle part ailleurs. On ne peut l'écouler aux États-Unis parce que ce pays n'en veut pas, mais il est disposé à acheter du polyéthylène parce qu'il en a besoin. Il y a un droit de 12 p. 100 sur le polyéthylène de base qui est vendu aux États-Unis et un droit de 18 p. 100 sur le méthanol qui prend aussi ce chemin. Pour notre société à elle seule—je pense que tout le monde le sait—si ce droit n'avait pas été appliqué l'an dernier, nous aurions été plus riches de 30 millions de dollars.

Le sénateur Stollery: Pourquoi ce droit est-il si élevé?

M. Pierce: Il est intéressant d'observer, sénateur, que lorsque nous avons négocié au sein du GATT, les Américains étaient tout à fait disposés,—et Donald Macdonald me l'a dit aussi—à renoncer aux droits tarifaires sur les produits pétrochimiques. Après coup, leurs tarifs sont montés encore plus haut que les nôtres. Nous payions même encore plus cher qu'avant. Comment pouvez-vous expliquer cela? Bien, ce sont eux qui font la pluie et le beau temps sur le marché mondial.

Le sénateur Stollery: Mais pourquoi fixer un droit aussi élevé sur un produit dont ils ont de toute évidence une carence?

[Text]

Mr. Pierce: Well they are short of it today, but they have been the leaders; they have been the exporters and it has been their market.

Let me put this point to you. Their duty works both ways. The Canadian consumer wants to buy the product. He does not pay just the Canadian price, he pays the Canadian price, which is higher than the U.S. price because it is a basic Canadian price, plus an amount just below the amount of the American duty, because that is your competition.

The Chairman: All tariffs have that effect.

Mr. Pierce: Sure.

Senator Stollery: But my point is that 18 per cent duty is a high rate of duty.

Mr. Pierce: Well, the people who live in Texas have all kinds of natural gas and that is where—

Senator Stollery: The railway commission.

Mr. Pierce: No; it was not the railway commission that did it. That is where the U.S. petrochemical industry started. They are well represented in Congress. In the beginning they had a fledgling industry. Their industry has not been there all that long and they needed to protect it. We could probably have done something in the last GATT negotiations to reduce that tariff, but we did not.

I can recall—and I will say this frankly to you, coming down here after the event and talking to someone who had been involved—that at that time we were producing methanol. I said, “Look at what you have done. We are worse off now after these negotiations than we were before because the tariff has gone up.” He said, “The things that I was concentrating on were the things that were important to Canada.” They were the metal industry, the automotive industry, all of which happened to be based in another part of the country. Fine, that was his job. But if we had not had this tariff, it would be interesting to see how fast we would have grown in petrochemicals. Having said that, we have all lost heavily out there until last year.

The Chairman: I think your answer is clear. A value-added product in this resource industry would increase substantially, as far as our exports to the United States are concerned, with that tariff off. That is understandable.

Mr. Pierce: The largest industrial consumer of natural gas in the province of Alberta is the petrochemical industry.

The Chairman: Already?

Mr. Pierce: Already.

The Chairman: And that would increase.

Mr. Pierce: So, at this time you cannot sell gas into the United States because they have lots of it, but they are short of the upgraded petrochemical product. You can sell gas into the United States as petrochemical product and get the upgrade, and all the jobs too.

[Traduction]

M. Pierce: C'est le cas aujourd'hui, mais ils ont déjà été les chefs de file, ils en ont été les exportateurs et c'était leur marché.

Par exemple, leurs droits fonctionnent de deux façons. Le consommateur canadien peut acheter le produit. Il ne paie pas uniquement le prix canadien; il paie le prix canadien, qui est plus élevé que le prix américain parce qu'il s'agit du prix canadien de base, plus un montant qui le fait monter immédiatement en-deçà du droit américain, tout cela à cause de la concurrence.

Le président: Tous les tarifs ont cet effet.

M. Pierce: C'est sûr.

Le sénateur Stollery: Mais j'estime qu'un droit de 18 p. 100 est assez élevé.

M. Pierce: Bien, les habitants du Texas ont toutes sortes de gaz naturel et c'est là . . .

Le sénateur Stollery: A cause de la Commission des chemins de fer.

M. Pierce: Non, ce n'est pas à cause de la Commission des chemins de fer. C'est là où l'industrie des produits pétrochimiques américaine a commencé. Elle était bien représentée au Congrès. Au début, elle était plutôt frêle. Elle était toute jeune et il fallait la protéger. Nous aurions certainement pu intervenir lors des dernières négociations du GATT pour faire réduire ces tarifs, mais nous n'avons rien fait.

Je puis me rappeler ceci—et je ne vous cacherai pas—bénéficiaire d'un certain recul et m'étant adressé à quelqu'un qui avait participé de près aux négociations—qu'à l'époque, nous produisions du méthanol. Je m'étais élevé contre ce que nous avions fait parce que nous nous retrouvions en plus mauvaise posture après ces négociations, nous faisons face à une hausse de tarif. Il m'avait répondu qu'il s'était concentré sur les secteurs qui étaient importants pour le Canada, à savoir l'industrie métallurgique, l'industrie de l'automobile, qui étaient toutes, comme par hasard, bâties dans une autre partie du pays. Fort bien, c'était ce qu'il devait faire. Mais sans ce tarif, il aurait été intéressant de voir avec quelle vitesse nous aurions progressé dans le domaine des produits pétrochimiques. Ceci dit, nous avons tout perdu, jusqu'à l'an dernier.

Le président: Je pense que votre réponse est claire. Un produit à valeur ajoutée dans cette industrie des ressources augmenterait sensiblement nos exportations aux États-Unis, si ce tarif était supprimé. C'est compréhensible.

M. Pierce: L'industrie pétrochimique est le plus grand consommateur industriel de gaz naturel en Alberta.

Le président: Déjà?

M. Pierce: Oui.

Le président: Et cette consommation augmentera.

M. Pierce: Ainsi, pour l'instant nous ne pouvons vendre de gaz aux États-Unis parce qu'ils en ont à profusion, mais ils manquent de produits pétrochimiques transformés. Vous pouvez vendre du gaz aux États-Unis en tant que produit pétrochimique et obtenir le produit transformé ainsi que tous les emplois.

[Text]

Quite frankly, in my view this agreement will allow us to continue to do that because we have the latest plants. We do not have the market and we are not on the sea coast, but we can compete.

The Chairman: Going onto another point, in September the NEB announced that it would no longer require the same surplus test as previously on natural gas. I think it was 15 years in the ground reserves. That is eliminated. What effect do you see that having on the security of supply of natural gas in Canada, because surely, having known reserves is better than having no reserves.

Mr. Pierce: I am sorry; would you repeat that?

The Chairman: What effect do you see the ruling of the NEB, concerning the elimination of the surplus test, is having on our gas reserves?

Mr. Pierce: I will tell you what the industry says generally. The industry says that if we do not have to keep all of that in the bank, then we have enough money to continue to develop reserves; if we can sell them, it is like being in a store and being able to turn over your inventory. The cash you get from your inventory you can put back into more inventory or growth. The industry would say that clearly there is more than enough for Canadian needs and, if anything, that surplus will allow us to continue to find more.

Senator Grafstein: It is a limitless supply, then?

Mr. Pierce: Senator, I do not know whether it is a limitless supply, but I do know there is an awful lot of natural gas in Alberta and there is an awful lot of natural gas in North America. I do not see anybody sitting at this table who will ever go short of natural gas, in my view.

The Chairman: I would like to come to Article 906 of the agreement, which provides that:

Both Parties have agreed to allow existing future incentives for oil and gas exploration, development and related activities in order to maintain the reserve base for these energy resources.

Could you tell me how you see that operating with respect to Canadian subsidies, if I could use that term, or major incentives to develop frontier oil—tar sands plants, Beaufort Sea oil and Hibernia, what we generally speak of as frontier oil development—which, for the sake of argument, is not economic at the moment? In your judgment, would that provision enable us to put massive government incentives into frontier oil development without the problem of countervail from the United States?

Mr. Pierce: Clearly this contemplates the kind of incentives we have in place today, which are quite wide. In my own view—and I think all of us tend to feel the same way—there is general interest on both sides of the line in the development of reserves. I suppose that the line between “incentive” and “sub-

[Traduction]

En toute franchise, cet accord nous permettra, à mon avis, de continuer à le faire étant donné que nous avons les usines les plus récentes. Nous n'avons pas le marché et nous ne sommes pas établis sur la côte, mais nous pouvons soutenir la concurrence.

Le président: Pour passer à un autre point, l'ONE a annoncé en septembre qu'elle n'exigerait plus désormais le recours à la méthode de calcul des excédents comme c'était le cas auparavant pour le gaz naturel; je crois qu'il s'agissait de quinze ans pour les réserves souterraines. Cela disparaît. Quelle incidence, à votre avis, cette mesure a-t-elle sur la sécurité des approvisionnements de gaz naturel au Canada vu que, de toute évidence, il vaut beaucoup mieux avoir des réserves connues que de ne pas en avoir.

M. Pierce: Je suis désolé; voulez-vous répéter?

Le président: Quelle incidence aura selon vous sur nos réserves de gaz la décision de l'ONB d'abandonner la méthode de calcul des excédents sur nos réserves de gaz?

M. Pierce: Je vous dirai ce que pense en général l'industrie. À son avis, si nous ne devons pas tout mettre en banque, nous avons suffisamment d'argent pour continuer à exploiter nos réserves; si nous pouvons les vendre, c'est comme si nous avions un magasin et que nous pouvions écouler notre stock. Ce que vous obtenez ainsi vous pouvez le réinvestir pour acheter d'autres stocks ou prendre de l'expansion. L'industrie dirait que de toute évidence nous avons un excédent et que celui-ci nous permettra de continuer à faire de nouvelles découvertes.

Le sénateur Grafstein: Les ressources sont donc limitées?

M. Pierce: Sénateur, je ne sais pas si les ressources sont illimitées, mais autant que je sache il y a une quantité impressionnante de gaz naturel en Alberta ainsi qu'en Amérique du Nord. Personne autour de cette table ne manquera un jour de gaz naturel, à mon avis.

Le président: J'aimerais passer à l'article 906 de l'accord qui se lit comme suit:

Les deux parties sont convenues d'autoriser les stimulants actuels ou de futurs stimulants pour les activités de prospection et d'exploitation des hydrocarbures et les activités connexes afin de maintenir la base de réserve de ces ressources énergétiques.

Pourriez-vous nous dire ce que cela signifie pour les subventions canadiennes, si je puis utiliser cette expression, ou des stimulants importants pour l'exploitation du pétrole dans les régions pionnières—les installations des sables bitumineux, le pétrole de la mer de Beaufort et Hibernia, ce que nous appelons habituellement les projets de développement dans les régions pionnières—laquelle, à titre d'exemple, n'est pas rentable pour l'instant? Selon vous, cette disposition nous permettrait-elle d'autoriser beaucoup de stimulants gouvernementaux pour les activités de prospection du pétrole dans les régions pionnières, sans mesures de rétorsion des États-Unis?

M. Pierce: De toute évidence, cela laisse présager le genre de stimulants que nous avons aujourd'hui, qui sont de très grande envergure. À mon avis—et je crois que nous avons tous tendance à penser de la même façon—on s'intéresse en général de part et d'autre à la mise en valeur des réserves. Je suppose

[Text]

sidy" is an interesting one. Incentives to find reserves are much more broad than those that could be put in place to make a manufactured product. I think the argument has always been that on the two-price system for gas you charge the Americans one price and you charge your own users another price for petrochemical development; the Americans would often claim that this was a subsidy, even though they do the same thing themselves. I believe they have agreed that you can use any reasonable incentive for reserve development. They do not even include the word "reasonable"—I would assume that the government would want to make the incentive reasonable.

The Chairman: You mentioned the prebuild. I remember the negotiations regarding the Mackenzie Valley pipeline and the many meetings of the Canada-U.S. Interparliamentary Group at that time. I remember briefings given by you and others at the time. When it became clear that the whole project could not go ahead there was a lot of criticism in Canada of our agreeing to the prebuild. You have just explained how beneficial that has proven to be.

However, as I read the newspapers, President Reagan the other day approved whatever was necessary to enable Alaskan natural gas to be exported—I assume by liquefaction—to Japan. If that project goes ahead, would that not preclude the completion of the prebuild of the Dempster Lateral pipeline as a means by which to bring that gas down?

While I am on the subject, would you elaborate on reinjection and how long that can go on?

Mr. Pierce: I am not up to date on that, Mr. Chairman, but the liquefaction project to which you referred is not going to go ahead. This all came out of a push in the United States to cut down the Japanese trade surplus. The Japanese said they wanted oil, and the U.S. said they could not give the Japanese oil because the legislation would not permit them to do so. The Americans said that they could, however, supply the Japanese with natural gas. A study was conducted, in which study both the Japanese and ARCO were involved. When it was all over ARCO pulled out, and the Japanese pulled out and said that it was not economic. The Japanese said that they could get all of the LNG they wanted because that whole part of Asia has LNG projects. The President found that the exportation of gas from Alaska would not cause the United States to go short of gas. In the same finding he restated support for the prebuild safeguards and preferred status, one of the reasons we have been able to operate it, and said that what he was doing, in the view of the Americans, would not affect the viability of the Alaska natural gas transportation system. Everyone I have spoken to has said that if it is economical to move LNG out of there, our Alaska natural Gas Transportation System pipeline will be built, because it will make more economic sense to do so.

[Traduction]

que la ligne de démarcation entre «stimulant» et «subvention» est intéressante. Les stimulants pour les activités de prospection sont beaucoup plus importants que ceux qu'on pourrait mettre en place pour la fabrication d'un produit. Je crois qu'on a toujours soutenu qu'avec le système du double prix pour le gaz, vous exigez des Américains un certain prix et vous pratiquez pour vos propres usagers un autre prix pour le développement pétrochimique; les Américains prétendraient souvent qu'il s'agissait d'une subvention même s'ils font eux-mêmes la même chose. Je crois qu'ils ont reconnu qu'on peut utiliser tout encouragement raisonnable pour la mise en valeur des réserves. Ils n'ont même pas inclus le mot «raisonnable», mais je suppose que le gouvernement voudrait que le stimulant soit raisonnable.

Le président: Vous avez parlé du système de pré-construction. Je me souviens des négociations concernant le pipe-line de la vallée du Mackenzie et des nombreuses réunions du groupe interparlementaire Canada-États-Unis à l'époque. Je me remémore les séances d'information que vous et d'autres ont données à l'époque. Lorsqu'il est devenu évident que tout le projet était compromis beaucoup ont critiqué l'acceptation par le Canada du système de pré-construction. Vous venez tout juste d'expliquer tous les avantages qui en ont découlé.

Toutefois, en lisant les journaux, je me rends compte que le président Reagan a approuvé l'autre jour tout ce qui serait nécessaire pour exporter le gaz naturel de l'Alaska—en le liquéfiant je suppose—au Japon. La mise en œuvre de ce projet n'empêcherait-elle pas d'achever la pré-construction du pipe-line latéral Dempster pour acheminer ce gaz?

Tandis que j'y suis, pourriez-vous nous donner des précisions sur la «réinjection» et jusqu'où cela peut aller?

M. Pierce: Je ne suis pas très renseigné sur cette question, monsieur le président, mais le projet de liquéfaction auquel vous faites allusion a été abandonné, et ce à la suite de pressions exercées aux États-Unis pour diminuer les excédents commerciaux avec le Japon. Les Japonais ont dit qu'ils voulaient du pétrole et les États-Unis leur ont répondu qu'ils ne pouvaient leur en donner parce que la loi les en empêcherait. Les Américains leur ont dit qu'ils pouvaient par contre leur fournir du gaz naturel. On a donc procédé à une étude à laquelle ont participé les Japonais et ARCO. Quand elle fut terminée, ARCO s'est retiré et les Japonais également prétextant que ce n'était pas rentable. Les Japonais ont dit qu'ils pourraient obtenir tout le gaz liquéfié dont ils avaient besoin étant donné tous les projets de gaz naturel liquéfié dans tout cette partie de l'Asie. Le président s'est rendu compte qu'en exportant le gaz de l'Alaska, les États-Unis ne connaîtraient pas de pénurie. En même temps, il a réaffirmé son appui aux garanties concernant le système de pré-construction et au statut préférentiel, l'une des raisons permettant de continuer son exploitation, et a déclaré que ce qu'il faisait, du point de vue des Américains, ne compromettrait pas la viabilité du système d'acheminement du gaz naturel de l'Alaska. Tous ceux à qui j'en ai parlé m'ont dit que s'il était économique de transporter le GNL d'Alaska, le pipeline de l'Alaska serait construit parce qu'il serait économiquement justifié.

[Text]

I do not think the question of reinjecting the gas is a problem; I think they can continue to go on. But I think I should say a couple of things in this regard. One is that we have been in the process of re-estimating this project. The Canadian section was always a very tight section, but we would say that if we built that section today it would cost us 35 per cent less than it would have when last we estimated the costs. There are quite a number of reasons for this. One of them, of course, is that we had double digit inflation at that time. We also had double digit interest rates. In addition, our technology has improved.

The Chairman: Our dollar was at par at that time, however, was it not?

Mr. Pierce: That may be true, but our re-estimate on the Canadian side is that costs would be 35 per cent less. We know that there has been a re-estimate done on the other side and we know that the other side was where all of the high costs were. Our own assessment is that that gas will land in the United States in the 1990s on a competitive basis.

As to the LNG project, Mr. Chairman, the promoter of it is a man by the name of Hickel, who was Secretary of the Interior in the Nixon administration. He is supported by a Republican Congressman from Alaska, Mr. Young, and two Republican senators from Alaska. Those who live in Alaska have to get something going. Things are not very good there. The fact is that every assessment that we have done—and we have worked at this very hard—indicates that their economics are not there and that our economics are. Our assessment is that the American market will utilize their own gas in the 1990s.

The Chairman: That is an interesting and encouraging statement.

Mr. Pierce: The way they will do it is that the product will come across Canada, and, as it does so, it will open up our reserves in the north. We shouldn't kid ourselves. In my view, if we are going to develop our north and sell gas out of the north, we will not be selling the gas in Edmonton, Calgary, or, with deference, in Toronto. Nobody in Toronto today is buying much western gas. There is only one place it is going to go, if it is going to go anywhere.

The Chairman: That is a most encouraging piece of evidence. Within a decade you see Alaskan gas coming down through Canada.

Mr. Pierce: And that will be with no environmental damage. We have learned an awful lot in the last ten years.

Senator Stollery: I have one question, Mr. Chairman, which may not be specific to the free trade issue but which still interests me. The witness was describing this product that is dutiable at 18 per cent. I wondered, because we have not heard anything about it, just what the situation is with the U.S. gas interests. As I recall, there is an enormous amount of natural gas in the Rocky Mountain area of the United States. I presume that people in that country are interested in upgrading that gas and selling it in the domestic market. What role did

[Traduction]

À mon avis, la réinjection du gaz n'est pas un problème; on peut donc continuer de l'appliquer. Mais je tiens à dire deux choses à cet égard. Premièrement, nous procédons depuis un certain temps à une réévaluation du projet. Le tronçon canadien a toujours posé une question épineuse, mais si nous le construisions aujourd'hui, il en coûterait 35 p. 100 de moins que la dernière fois que nous avons fait une estimation des coûts. Il y a de nombreuses raisons à cela, notamment, bien sûr, que le taux d'inflation et les taux d'intérêt étaient supérieurs à 10 p. 100 à l'époque. En outre, nos moyens techniques se sont perfectionnés depuis.

Le président: Par contre, à cette époque-là, le dollar canadien et le dollar américain étaient à égalité, n'est-ce pas?

M. Pierce: C'est exact, mais la réévaluation que nous avons faite de la partie canadienne du projet montre que sa réalisation nous coûterait 35 p. 100 moins cher maintenant. Nous savons que la réévaluation a donné les mêmes résultats aux États-Unis et que ce sont les Américains qui devaient absorber les coûts les plus élevés. D'après notre évaluation, le gaz de l'Alaska arrivera aux États-Unis dans les années 1990 et sera concurrentiel.

Quant au projet de liquéfaction de gaz naturel, son parrain est un homme du nom de Hickel qui a été Secrétaire de l'intérieur dans le gouvernement Nixon. Il a l'appui d'un congressiste républicain, M. Young, et de deux sénateurs républicains, tous de l'Alaska. On est pressé, en Alaska, de voir le projet aboutir. La situation économique n'y est pas très bonne. En fait, toutes les évaluations que nous avons faites—et nous en avons fait beaucoup—indiquent que la situation économique leur est défavorable et qu'elle nous est favorable. À notre avis, le marché américain achètera le gaz de l'Alaska dans les années 1990.

Le président: Ce que vous dites est intéressant et encourageant.

M. Pierce: Le gaz de l'Alaska sera acheminé à travers le Canada, ce qui nous permettra d'exploiter nos réserves du Nord. Nous ne devrions pas nous leurrer. À mon avis, pour mettre nos gisements du nord en valeur et vendre notre gaz naturel, nous allons devoir le vendre ailleurs qu'à Edmonton ou Calgary, ou, ceci dit en toute déférence, qu'à Toronto. À l'heure actuelle, personne à Toronto n'achète beaucoup de gaz de l'Ouest. Nous ne pourrions le vendre qu'à un seul endroit.

Le président: Voilà une déclaration des plus encourageantes. D'ici dix ans, vous croyez que le gaz naturel de l'Alaska sera acheminé vers les États-Unis à travers le Canada.

M. Pierce: Oui, et sans causer le moindre dommage à l'environnement. Nous avons beaucoup appris depuis dix ans.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, j'ai une question qui n'a peut-être pas de rapport avec le libre-échange, mais qui m'intéresse quand même. Le témoin a parlé du gaz naturel liquéfié sur lequel des droits de douane de 18 p. 100 sont perçus. Comme personne d'autre n'en a encore parlé, je me demande ce qui se passe du côté des producteurs de gaz naturel des États-Unis. Si ma mémoire est fidèle, les Rocheuses américaines recèlent des gisements énormes de gaz naturel. J'imagine qu'aux États-Unis, on voudrait bien raffiner ce gaz

[Text]

these people play in this process? Here you are, ready to export from technically modern plants in Canada to the U.S. when the 18 per cent duty is lifted. What do the people in the U.S. have to say about all this?

Mr. Pierce: As far as the gas producer is concerned, his gas is not going into those plants anyway. What has really happened with all these products is that some methanol plants in the U.S. have shut down. Two of our own methanol plants were shut down for a long time. One of them is still shut down, because the market has not been there, but will soon be restarted. Once a plant is shut down, it costs a lot of money to start it up again. Of course, the latest and most effective plant will capture the market.

The gas producer in the U.S. is really mad at the Canadian gas producer. Senator Bingaman, a Democrat from New Mexico has introduced a bill into the Senate saying that Canadians are not being fair and that the U.S. should put some legislation in place that says that they are not entitled to price their transportation the way they do. It relates to our demand charges. The reason we have demand charges which are being paid by American consumers, is because of the prebuilt agreements that were put in place when we made the deals. The senator has introduced the legislation because he has producers who are complaining. Senator Domenici, a Republican from New Mexico, would probably be supporting the legislation. A group of independent gas producers in the United States are petitioning for the free trade bill to be thrown out because it will be bad for the American gas producers.

However, coming back to the tariff, it was put there to protect American users. It will stay there until we negotiate it away.

The Chairman: We have negotiated it away.

Mr. Pierce: That is right. Interestingly enough, our petrochemical industry will tell you that they want to end all the tariffs today. The Americans, however, want them to go on for 10 years. The five year period is a trade off.

Senator Stollery: The amount of domestic natural gas in the United States must be very large. I would think that there is a larger group of people in the gas business there, particularly in the methanol business, than there is in Canada. People in the oil business have a long tradition of protecting their interests, and I cannot but wonder why they would allow themselves to be done in. If you are sitting there ready to blast away, that will do them in.

Mr. Pierce: It is because the American gas producer is not selling to methanol plants. They are not selling to petrochemical plants either. The American petrochemical industry started on gas, but they are based on the Gulf Coast, and they can get in a shipment of Arabian crude at any time. By and large, most of what they are cracking now is crude or gas oil or something like that.

[Traduction]

et le vendre sur le marché intérieur. Quel rôle ces gens-là jouent-ils dans le tableau? Vous êtes prêts à exporter du gaz naturel aux États-Unis depuis des usines canadiennes de pointe dès que le droit de 18 p. 100 sera supprimé. Mais que disent les Américains de tout cela?

M. Pierce: En ce qui concerne les producteurs, leur gaz ne passe pas par ces usines de toute façon. En fait, les usines de méthanol des États-Unis ont fermé leurs portes. Deux de nos usines de méthanol ont également été fermées pendant longtemps. L'une d'elles l'est encore, parce que le marché est trop mou. Lorsqu'on ferme une usine, il faut beaucoup d'argent pour la rouvrir. Évidemment, la plus moderne et la plus efficace va accaparer le marché.

Les producteurs de gaz américains sont vraiment en colère contre les producteurs canadiens. Le sénateur démocrate du Nouveau-Mexique, M. Bingaman, a présenté au Sénat un projet de loi en disant que les Canadiens ne jouent pas franc jeu et que le gouvernement américain devrait adopter une loi dénonçant la façon dont les producteurs canadiens établissent leurs frais de transport. Il veut parler de nos frais liés à la demande. Si nous percevons ces frais, que doivent payer les consommateurs américains, c'est en raison des accords relatifs à la construction d'un tronçon du pipeline qui étaient déjà signés lorsque nous avons négocié la vente de gaz. Le sénateur a présenté son projet de loi parce que les producteurs de sa région sont dans le marasme. Le sénateur Domenici, un républicain du Nouveau-Mexique, appuie la mesure. Un groupe de producteurs de gaz indépendants des États-Unis ont fait une pétition pour que le projet de loi sur l'accord de libre-échange soit rejeté en faisant valoir qu'il nuira aux producteurs de gaz des États-Unis.

Cependant, pour en revenir au tarif, il a été décrété pour protéger les consommateurs américains et il restera en vigueur tant que nous n'aurons pas négocié sa suppression.

Le président: C'est déjà fait.

M. Pierce: C'est exact. Ce qui est assez intéressant, c'est que notre industrie pétrochimique tient à ce que nous abolissions tous les tarifs sans délai. Par contre, les Américains tiennent à ce qu'ils restent en vigueur pendant encore 10 ans. La période de cinq ans est un compromis.

Le sénateur Stollery: Les gisements américains de gaz naturel doivent être très importants. J'aurais cru qu'il y aurait plus de producteurs de gaz aux États-Unis qu'au Canada, surtout plus de producteurs de méthanol. L'industrie pétrolière a depuis longtemps acquis la réputation de protéger ses intérêts et je ne peux m'empêcher de me demander pourquoi elle s'est laissée faire de la sorte. Si vous êtes prêts à frapper un grand coup, ils sont fichus.

M. Pierce: C'est arrivé parce que les producteurs américains de gaz ne vendent pas aux producteurs de méthanol, ni à l'industrie de la pétrochimie. L'industrie pétrochimique américaine a fait ses débuts dans le gaz naturel, mais comme elle est située sur la côte du Golfe, elle peut obtenir un chargement de pétrole brut arabe quand elle veut. En général, à l'heure actuelle, elle achète surtout du pétrole brut, du gazole ou autre chose du genre.

[Text]

We do not have a market for any of the by-products. So we wanted to consume something which we had in surplus, which is ethane. When you consume ethane, you use pretty well all of it to make ethylene. There are some by-products, but not many. We are stuck, and that is all we can use. In the United States, they have their choice of a half-dozen feedstocks.

Senator Grafstein: You mentioned in passing the requirement for additional foreign capital to finance projects. Could you give me a general sense on how you think the agreement will affect foreign investment in Canada in the energy sector? In other words, will we be confronted with a series of direct or indirect take-overs initially, aside from funding new megaprojects? I am talking in terms of existing companies such as your company. Is your company now a target for foreign takeover?

Mr. Pierce: I do not know whether or not we are a target. Clearly the protections that exist today have been grandfathered. If anything, this agreement enshrines those protections. One of the interesting things about the agreement is that it says that if the Americans accept these protections, then they are all right. I do not have to talk about the importance of Canadian ownership. I do not know whether you are more for it than I am. It is kind of a toss up, so you know where I am coming from.

My feeling is that if you want to have viable industries today they have to be able to compete in the world. It does not matter what industry we talk about. We have tried all kinds of things. We have found that Canadians are as good workers, and perhaps better, as any that exist. I know people in Ontario who say that their multinational plant has the most productive workers in the whole multinational operation. I know a multinational who claims that their best chemical plant in the world in a particular product is in Quebec.

However, you cannot be competitive in the world just because you are bright or because you are a good operator, if the plant you are using is made to handle a market of 23 million, because the guy outside the country—and this is what the Americans have done to us for years—will serve the big market and incrementally dump into the little Canadian market and flood it. For example, our beer people are worried about Budwieser taking over the whole market in Canada, and they could do so merely by putting on extra shifts. We have in place in so many areas the ability to compete in the world. It so happens that on the energy side our people are as good as anybody else. I am not blowing our horn. We happen to own the plant, but other guys do the work. Our people have taken the technology of an American company and achieved a higher productive rate with more prime hits than the guys who invented the process. So the product is now accepted all over the world because it is traded all over the world.

[Traduction]

Comme nous n'avons pas de marché pour les produits dérivés, nous tenions à consommer une forme d'énergie excédentaire, c'est-à-dire l'éthane. Lorsqu'on consomme de l'éthane, on le transforme presque entièrement en éthylène. On obtient bien aussi quelques produits dérivés, mais pas beaucoup. Nous sommes coincés; c'est tout ce dont nous pouvons nous servir. Aux États-Unis, l'industrie a le choix entre une demi-douzaine de matières premières.

Le sénateur Grafstein: Vous avez fait allusion à la nécessité d'obtenir plus de capitaux étrangers pour financer les projets. Pourriez-vous me dire en termes généraux l'effet que l'accord de libre-échange aura sur l'investissement étranger au Canada dans le secteur de l'énergie? Autrement dit, allons-nous voir dès le début une série de prises de contrôle directes ou indirectes, sans parler du financement des nouveaux mégaprojets? Je parle des sociétés existantes, comme la vôtre. Êtes-vous désormais la cible d'une éventuelle prise de contrôle?

M. Pierce: Je l'ignore. Il est certain que les garanties dont nous jouissons aujourd'hui sont considérées comme des droits acquis. L'accord de libre-échange les reconnaît certainement. L'un des aspects intéressants de l'accord est qu'il prévoit que si les Américains acceptent les garanties, c'est qu'elles sont valables. Nul besoin de vous parler de l'importance de la propriété canadienne. Je serais surpris que vous y soyez plus favorable que moi. Nous pourrions tirer à pile ou face; donc, vous savez ce que je pense.

Je crois que pour qu'une industrie soit rentable de nos jours, elle doit être concurrentielle dans le monde entier. C'est vrai de n'importe quelle industrie. Nous nous sommes lancés dans toutes sortes d'entreprises et nous nous sommes rendu compte que les travailleurs canadiens sont aussi bons sinon meilleurs que ceux de n'importe quel pays. Je connais des gens en Ontario qui travaillent pour une multinationale et qui disent que les travailleurs de leur usine ontarienne sont plus productifs que ceux de toutes les autres usines de la société. Il y a une multinationale qui affirme que sa meilleure usine de fabrication d'un certain produit chimique se trouve au Québec.

Il ne suffit pas d'être intelligent ou d'avoir le sens des affaires pour être concurrentiel à l'échelle mondiale si votre usine est conçue pour approvisionner un marché de 23 millions de consommateurs. En effet, nos concurrents étrangers—et c'est ce que les Américains font depuis des années—ont les moyens d'approvisionner de grands marchés. Ils font donc du dumping sur le marché canadien, moins peuplé, pour le saturer. Par exemple, nos brasseurs craignent que Budweiser ne s'empare de l'ensemble du marché canadien; pour y arriver, il lui suffirait de faire travailler son monde une demi-heure de plus par jour. Nous sommes en mesure de soutenir la concurrence mondiale dans de nombreux domaines. Mais dans le secteur de l'énergie, nos travailleurs valent bien n'importe quels autres. Je ne dis pas cela pour nous vanter. Nous possédons l'usine, mais nous ne faisons pas le travail. Nous avons emprunté à une société américaine sa technologie et nous avons réussi à être plus productifs et à faire davantage de percées qu'elle, qui a inventé la technologie en question. Aujourd'hui, nous pouvons dire que nos produits sont reconnus partout dans le monde parce qu'ils se vendent partout dans le monde.

[Text]

The petrochemical people may tell you this, but the best market for polyethelene in the world today is China. China is paying 57 cents for the same product that is going in the U.S. for 42 cents. China does not have a tariff. They do not have the product and they do not have any plants. It is cheaper on a transportation basis to lay that product down in China with no tariff than it is in the United States. So everybody in the world is shooting for the China market because everybody has the same economics. To stay alive in a product which is world traded—that product and will get into Canada one way or another—we have to be efficient and have world-scale plants. We can only have them if there is a basic market that we can get into. It happens to be that our basic market is next door.

Senator Grafstein: Would you say something on the ownership issue?

Mr. Pierce: In my view, we will have more Canadian plants with this agreement than we will have without it, because that technology and the capital can walk across the border. Northern Telecom is a perfect example. How many plants do they have in the United States? It is something like 23. How many do we have in Canada? That is what we are really talking about. I think, if anything, it protects us from foreign ownership.

The Chairman: Perhaps I might draw something to Senator Grafstein's attention. He was not here this afternoon when this matter was touched upon. The presentation this afternoon from the department reviewed the existing policies in the energy sector and the foreign ownership controls are all grandfathered. Therefore we disallow takeovers of Canadian companies of over \$5 million and so on.

Senator Grafstein: No, Mr. Chairman, we have the discretion.

The Chairman: Yes, but it is grandfathered under this Free Trade Agreement.

Senator Grafstein: I understand that, Mr. Chairman, but there is a contest of propositions here. First, we have a security or a grandfathering on the one hand but, on the other hand, Mr. Pierce raises a question of the dearth of Canadian capital for investment in plants in order to serve a wider market initially in the U.S. That, in turn, will put tremendous pressure on the capital markets since there is not sufficient capital. Therefore the government can put in place some grandfathering; but I take it that there will still be pressure on the equity or the ownership side to obtain more equity and more capital, because there will not be enough in Canada to do the job. That is my point.

Mr. Pierce: There never was, senator. What we have in Alberta was all financed with U.S. dollars. The ethylene plants, which we own 100 per cent, were all financed with U.S. dollars and on take-or-pay contracts signed by U.S. companies who provided the wherewithal for the Prudential and other companies to lend the money.

[Traduction]

L'industrie pétrochimique pourrait confirmer qu'à l'heure actuelle, le meilleur marché au monde pour le polyéthylène est la Chine. La Chine achète à 57 cents un produit qui se vend actuellement 42 cents aux États-Unis. Elle ne pratique pas de tarif douanier. Elle a besoin de ce produit et elle n'a pas de producteur chinois à protéger. Il est plus économique de transporter le produit en Chine où il n'y a pas de tarif douanier que de le transporter aux États-Unis. Par conséquent, tous les producteurs du monde visent le marché chinois parce qu'ils font tous les mêmes calculs. Pour fabriquer de façon concurrentielle un produit qui est vendu dans le monde entier et qui finira par aboutir au Canada d'une façon ou d'une autre, nous devons être efficaces et avoir des usines d'envergure mondiale. Mais il nous faut d'abord pénétrer un marché de base. Or, le marché de base du Canada est aux États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous nous parler de propriété canadienne?

M. Pierce: À mon avis, il se construira plus d'usines au Canada avec l'accord de libre-échange que sans lui parce que la technologie et les capitaux nécessaires pourront traverser la frontière. Northern Telecom en est l'exemple parfait. Combien d'usines a-t-elle aux États-Unis? Quelque chose comme 23. Et combien en a-t-elle au Canada? C'est ça l'enjeu. En fait, ce serait plutôt le contraire. L'accord nous protégera sans doute de la mainmise étrangère.

Le président: Je voudrais signaler quelque chose au sénateur Grafstein. Il n'était pas ici cet après-midi au moment où la question a été abordée. Les représentants du ministère ont fait le point sur la politique actuelle en matière d'énergie; les mécanismes de contrôle de la mainmise étrangère sont maintenus. Nous n'autorisons pas les acquisitions d'entreprises canadiennes dont la valeur dépasse 5 millions de dollars.

Le sénateur Grafstein: Non, monsieur le président, nous avons un pouvoir discrétionnaire.

Le président: Oui, mais ce pouvoir est protégé dans l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Grafstein: C'est vrai, monsieur le président, mais il y a plusieurs propositions en présence ici. D'une part, on a mentionné une clause de protection ou d'antériorité, mais de l'autre, M. Pierce nous a parlé de la pénurie de capital canadien pour financer les usines qui nous permettraient de desservir un marché élargi, en commençant par les États-Unis. Naturellement, cela va créer une pression considérable sur les marchés de capitaux puisqu'il n'y en a pas suffisamment. Le gouvernement peut certes instaurer certaines mesures de protection, mais je pense qu'il y aura une forte demande de fonds et de capitaux car ils seront insuffisants au Canada. Voilà ce que j'en pense.

M. Pierce: Il n'y en a jamais eu assez, sénateur. En Alberta, toutes les entreprises ont été financées avec des fonds américains. L'usine pétro-chimique dont nous sommes propriétaires à part entière, a été bâtie avec des fonds américains et grâce à des ententes d'achat ferme conclues avec des firmes américaines qui ont fourni à la Prudential et à d'autres compagnies les moyens de prêter de l'argent.

Le sénateur Grafstein: Mais vous restez propriétaire.

Senator Grafstein: But you kept the equity?

[Text]

Mr. Pierce: Yes. I do not know how else we would do it. If the funds are not there to do it, then it will not be done, and if the plant is not built, you will not have the employment and you will not have the use. Your question to me is: Will this mean more foreign ownership? My answer is no, it will mean less foreign ownership because, to the extent that we can have economically-viable units, the odds are that they will be run and owned by Canadians.

Senator Grafstein: You do not think that that will be an enticing target for American investors?

Mr. Pierce: Everything is an enticing target for American investors. However, I would remind you of Robert Campeau and refer you to what he has done. In my opinion, it is mind-boggling.

Senator Hays: In this new market environment we talked about throughputting deficiency agreements and take-or-pay agreements as being fundamental to putting these facilities in place, and we all know the history—

Mr. Pierce: They were in the past, senator.

Senator Hays: That is my question.

Mr. Pierce: FERC is tending to throw them out now.

Senator Hays: Yes. Also, since 1973, in a world where energy prices in this sector are driven by 20 per cent of the world's existing capacity being shut in, and where we could produce 60 million barrels, we are consuming 50 million barrels a day when we could consume 60 million barrels per day. Therefore there is a certain uncertainty that arises from that situation.

In any event, what do you think will replace take-or-pay and those kinds of agreements which provide an insurance to Prudential, or whoever that this kind of undertaking will pay out, over the stated number of years?

Mr. Pierce: I think in the end that someone who signs a contract and who has the wherewithal to perform, could, on entering a market reasonably say that he could serve for a price that he would be able to obtain.

Senator Hays: Mr. Pierce, take-or-pay has not been done away with within the U.S.; take-or-pay is a prohibition that we as Canadian exporters of gas cannot access as a tool to ensure long-term viability.

Mr. Pierce: It is hard to know what has happened to it in the U.S.

Senator Hays: In the environment of this agreement, would you think that we would end up on the same footing? Surely that would make sense. Some of us who were in Washington in the fall were told that they were utilizing take-or-pay within the U.S. in the lower 48 in any event. However, that is another area of inquiry that I will not get into.

The Chairman: Perhaps the witness could answer your question on take-or pay?

[Traduction]

M. Pierce: Oui. Je me demande comment nous aurions pu faire autrement. S'il n'y a pas de capital, rien ne se fait, il n'y a pas d'usine, il n'y a pas d'emploi, il n'y a pas de production. J'interprète votre question de la manière suivante: Y aura-t-il davantage de participation étrangère? Je dirais que non; il y en aura même moins car, dans la mesure où nous pouvons monter des entreprises rentables, il est fort probable qu'elles seront dirigées et exploitées par des Canadiens.

Le sénateur Grafstein: Vous ne pensez pas que ce sera tentant pour les investisseurs américains?

M. Pierce: Tout peut tenter les investisseurs américains. Cependant, je vous citerai le cas de Robert Campeau: on croit rêver devant ses réalisations.

Le sénateur Hays: Dans ce nouveau climat d'échanges, on considère que des accords d'indemnisation et d'accords d'achat ferme sont essentiels à ces immobilisations et nous savons tous ce qui s'est passé . . .

M. Pierce: Ils l'étaient dans le passé, sénateur.

Le sénateur Hays: C'est le sens de ma question.

M. Pierce: La FERC (Federal Energy Regulatory Commission) a maintenant tendance à les supprimer.

Le sénateur Hays: Oui. En outre, depuis 1973, nous vivons dans un monde où les prix de l'énergie sont maintenus à la hausse par la non-commercialisation de 20 pour cent de la capacité de production. En effet, nous pourrions produire 60 millions de barils, nous consommons 50 millions de barils par jour alors que nous pourrions en consommer 60 millions. Par conséquent, ce genre de situation suscite une certaine incertitude.

Quoiqu'il en soit, à votre avis, par quoi remplacera-t-on les accords d'achat ferme et tous les accords du genre qui garantissent à la Prudential et à tout autre intervenant que ce genre d'entreprise sera payante au bout d'un nombre donné d'années?

M. Pierce: Je pense en définitive que quelqu'un qui signe un contrat et qui a les moyens de l'exécuter, pourrait, en pénétrant un marché, offrir un prix qu'il est susceptible d'obtenir.

Le sénateur Hays: Monsieur Pierce, les accords d'achat ferme existent toujours aux États-Unis; par contre, les exportateurs canadiens de gaz n'ont pas accès à ce mécanisme pour assurer leur rentabilité à long terme.

M. Pierce: Il est difficile de savoir ce qui s'est passé aux États-Unis à ce sujet.

Le sénateur Hays: Dans le contexte de l'Accord, croyez-vous qu'à la fin, nous serons sur un pied d'égalité? Ce serait sûrement normal. L'automne dernier, quand nous étions à Washington, on nous a dit que les accords d'achat ferme étaient courants dans 48 États. Cependant, c'est une autre question que je ne veux pas aborder.

Le président: Peut-être que le témoin pourrait répondre à votre question concernant ce type d'entente?

[Text]

Mr. Pierce: I am not sure what your question was, senator.

Senator Hays: The point I wanted to make is: Will we have the same situation in Canada as we now have in the U.S., which is that these kinds of agreements, namely take-or-pay agreements, will be permitted as a result of a harmonized regulatory environment? I am misusing the word "harmonized", because I know it is a defined term within the agreement.

Mr. Pierce: Senator, I think it depends on what we are talking about. If you are going to sell a barrel of oil, that normally is a short-term contract and it is rather like buying a package of cigarettes. However, if you are going to sell electricity or natural gas, someone must pay for getting it there. Therefore your costs become very expensive if you have to build a new pipeline or a new power grid system in order to get it there.

Historically in Canada the pipeline companies have tended to be carriers. They do not own the gas. What is happening now is that we are moving gas for other people and someone else is paying for the use of the pipeline and selling the gas to someone at the other end. That is all very well when you have an existing pipeline and if it is Shell Oil that has entered into an agreement, you can rely on Shell to pay your piping.

The problem arises when you build a new pipeline, because the lenders will say: "Who will ensure that we get paid over the 20 years?" I do not know what the answer is, but clearly there would have to be a contract that is bankable, and what the bankers will take today is, I think, different from what they would take before. Before, the idea of breaking one of those contracts was unthinkable. Those contracts were sacrosanct. Therefore I do not know what the future will be. However, that is the problem with all of the megaprojects.

Senator Hays: But you do not see regulators having any role in that arena. That is not something that you would favour or that the SAGIT would favour?

Mr. Pierce: At one time in the U.S., they had a two-price gas system so that you could roll your high-cost gas in with your low-cost gas, and the regulator would accept that because they regulated the bottom prices. However, that is gone.

Senator Hays: But it could return. At one time, I think we had 23 different gas prices in the U.S.

Mr. Pierce: I know that but, senator, after someone has cut you up in little pieces and thrown you out, when do you believe that he has changed?

Senator Hays: This is my concern; that that situation will be prompted at about 50 per cent self-sufficiency in oil. I think the U.S. will become very panicky and I do not know what they will do. That is my concern. I think we will be stuck with whatever it is that they do, whether we like it or not.

Mr. Pierce: If that is what you are worried about, senator, my view would be that if we do nothing, we will be stuck with

[Traduction]

M. Pierce: Je n'ai pas très bien saisi votre question, sénateur.

Le sénateur Hays: Elle se résume à ceci: Le Canada va-t-il imiter les États-Unis? Autrement dit, est-ce que ce genre d'entente, les ententes d'achat ferme, seront autorisées afin d'harmoniser la réglementation? J'utilise sans doute le mot «harmoniser» à tort; je sais que ce terme a été défini dans l'Accord.

M. Pierce: Sénateur, tout dépend de ce dont on parle. S'il est question de vendre un baril de pétrole dans le cadre d'un contrat à court terme, c'est un peu comme vendre un paquet de cigarettes. Cependant, quand il s'agit d'électricité ou de gaz naturel, il y a des frais de transport à payer. Ces frais grimpent en flèche s'il faut construire un nouveau gazoduc ou un nouveau réseau électrique.

Au Canada, d'une façon générale, les exploitants de pipeline sont des transporteurs. Le gaz ne leur appartient pas. En l'occurrence, nous allons transporter du gaz pour d'autres et quelqu'un d'autre paiera les frais d'exploitation du pipeline et se chargera de distribuer le gaz à la clientèle. C'est assez facile quand il existe déjà un pipeline, et à supposer que ce soit la compagnie Shell Oil qui ait conclu un accord, vous pouvez être certain que Shell paiera la note.

Le problème se pose quand il faut construire un nouveau gazoduc, car les prêteurs voudront s'assurer d'être remboursés au bout de vingt ans. Je ne saisis pas quelle est la solution; mais il est certain qu'il faudra négocier un contrat acceptable pour les banques. Or, ce que les banquiers exigent aujourd'hui est différent de ce qu'ils exigeaient hier. Auparavant, l'idée de ne pas respecter un contrat était impensable. C'était une chose sacrée. J'ignore ce que l'avenir nous réserve, mais c'est le problème qui se pose pour tous les mégaprojets.

Le sénateur Hays: Mais vous ne pensez pas qu'il y a lieu de réglementer dans ce domaine. Ce n'est pas une option que vous ou le GCSCE (Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur) appuyez.

M. Pierce: À une certaine époque, il existait un système de double prix pour le gaz de sorte qu'il était possible d'intégrer le gaz à prix élevé et le gaz à faible prix. Les autorités de réglementation acceptaient cela parce qu'il n'y avait que le gaz à faible prix qui était réglementé. Mais c'est fini tout cela.

Le sénateur Hays: On pourrait revenir en arrière. Sauf erreur, à un certain moment, il existait 23 prix différents aux États-Unis.

M. Pierce: Je le sais, sénateur, mais après que quelqu'un vous a fait un sale coup, à partir de quand allez-vous croire qu'il a changé?

Le sénateur Hays: C'est bien ce qui m'inquiète, je crains que la même chose se reproduise au moment où l'autosuffisance pétrolière atteindra environ 50 p. 100. Je pense que les Américains vont paniquer et j'ignore ce qu'ils feront alors. Voilà ce qui me préoccupe. Que nous le voulions ou non, ils nous imposeront leur point de vue.

M. Pierce: Si c'est ce qui vous inquiète, sénateur, j'estime que si nous ne faisons rien, nous devons nous plier à leur exi-

[Text]

whatever they do. At least if we do something, we will be able to do something about it.

Senator Hays: That is what bothers me.

Mr. Pierce: There is one thing you cannot change: We live next door to each other. That we cannot change.

Senator Hays: I realize that, and I do not want to change it.

Mr. Pierce: I think there is something in the United States that we tend to forget which I think is going for us, which is that they do believe in the rule of law. They have set the judicial system up as a separate part of their constitution. It is there and, by and large, I think there are good judges. There are also bad judges, but my experience with the Americans is that they have a lot of people who dedicate themselves to public service, and if you have them on your side—and Canada has a lot of them on her side—they can often do more for us, and the courts can often do more for us, than can be expected of either the legislature or the executive.

Senator Hays: That is certainly an answer, but I have a little problem with buying into their system.

Mr. Pierce: I do not think we are buying into their system. I think that all we are doing is making a trade agreement. On the energy side, we are presently selling oil to them, and we are governed by the IEA, or whatever it is.

Senator Hays: Yes, the IEA.

Mr. Pierce: On the natural gas side, we are presently selling gas to them, and it is not all that easy. We are presently selling electricity to them. Those are all facts of life. If you and I were not talking about oil and gas—let us talk just about electricity—if Quebec and New Brunswick did not sell electricity to the United States, where would they sell it? Would they be able to afford to put in the plant for their own needs if all they had—

Senator Hays: No.

Mr. Pierce: To me this is all a plus. I think this agreement in the end gives us some strength that we do not have without it.

Senator Hays: There are trade-offs. Do not get me wrong; I am in favour of marketing these commodities in the U.S. I certainly want to continue to see us access that to the greatest degree possible.

My concern is that we should have more self-determination in policy development than I think we will have.

Mr. Pierce: I do not see anywhere where our policy is affected.

Senator Grafstein: Mr. Pierce, the President of the United States is going to Mexico in the next little while to talk about a communal energy policy. We have predicated a lot of the megaprojects on a certain set of parameters.

Mr. Pierce: He did or I did?

Senator Grafstein: We did. We predicated them on a certain dollar, a certain interest factor, a certain labour input cost. I

[Traduction]

gences. Au moins si nous agissons, nous pourrions influencer sur le cours des événements.

Le sénateur Hays: En tout cas, je suis inquiet.

M. Pierce: Il y a une chose d'immuable: nous sommes deux pays voisins. Nous ne pouvons changer cette réalité.

Le sénateur Hays: Je le sais et je n'essaie pas d'y changer quoi que ce soit.

M. Pierce: Cependant, il y a une chose que nous oublions souvent à propos des États-Unis et qui joue en notre faveur: leur respect de la règle du droit. Leur système judiciaire est une entité distincte de la constitution. Et je pense qu'en général, ils ont des juges compétents. Ils en ont aussi de moins bons, mais des contacts avec les Américains m'ont permis de constater que beaucoup d'entre eux sont dévoués à la chose publique, et si ces gens-là sont de votre côté—et le Canada compte beaucoup d'amis parmi eux—ils peuvent nous rendre de grands services. De même, les tribunaux peuvent souvent faire bien plus pour nous que les législateurs ou l'exécutif.

Le sénateur Hays: C'est peut-être vrai, mais je ne suis pas prêt à adopter leur système.

M. Pierce: Je ne pense pas que nous soyons en train d'adopter leur système. Nous ne faisons que conclure un accord commercial. Pour ce qui est de l'énergie, nous leur vendons déjà du pétrole et, dans ce domaine, nous obéissons aux règles de l'AIE, je crois.

Le sénateur Hays: Oui, l'AIE.

M. Pierce: À l'heure actuelle, nous leur vendons du gaz naturel et cela ne va pas sans difficultés. Nous leur fournissons aussi de l'électricité. Ce sont des réalités commerciales. Faisons abstraction du pétrole et du gaz. Prenons uniquement le cas de l'électricité. Si le Québec et le Nouveau-Brunswick ne vendaient pas de l'électricité aux Américains, à qui en vendraient-ils? Auraient-ils les moyens d'aménager des installations pour leurs propres besoins s'ils n'avaient que . . . ?

Le sénateur Hays: Non.

M. Pierce: Pour moi, c'est un atout. Je pense que l'Accord nous donne des avantages que nous n'aurions pas autrement.

Le sénateur Hays: Il y a des compromis. Comprenez-moi bien; je veux bien qu'on vende ces produits aux États-Unis. Je souhaite assurément que nous continuions d'avoir accès le plus possible au marché américain.

Cependant, je crains que nous ne soyons encore moins les maîtres de nos politiques.

M. Pierce: Je ne vois pas comment cela influera sur notre politique.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Pierce, le président des États-Unis se rendra bientôt au Mexique pour discuter d'une politique énergétique commune. Nous avons fondé beaucoup de nos mégaprojets sur un certain nombre de facteurs.

M. Pierce: Lui ou moi?

Le sénateur Grafstein: Nous les avons fondés sur la valeur du dollar, sur les taux d'intérêt, sur le coût de la main-d'œuvre.

[Text]

think we all agree that the projections that we made a decade ago have to be thrown out.

Mr. Pierce: They are just a little premature.

Senator Grafstein: Before we have even digested this question, have you had an opportunity or has SAGIT, or anyone, had an opportunity to look at what the conditions for Canada would be with respect to progress on the megaprojects, and so on, if Mexico then enters into a similar agreement on the energy side with the United States? They have a lower dollar; they have a different input cost; their employment costs are much lower.

Mr. Pierce: We are talking about a very capital-intensive thing. I do not think that what they pay down there matters. When you are talking about hundreds of millions of dollars in a major project, their salaries do not matter very much.

The last time I talked to some Mexicans was about seven months ago. At that time they were thinking about who was going to be the next president in Mexico. These people said that Mexico was not interested in exporting energy products such as natural gas into the United States. They are not long on it and they need it for their own needs. Mexico on oil, yes; Mexico has heavy oil.

Senator Grafstein: Forgive me my lack of knowledge, but I thought they had surpluses on the gas side as well as on the oil side.

Mr. Pierce: They are not selling any gas into the U.S. now. This person said that they will not build a plant to service the U.S. market.

Whether or not that is true, my own view is that I do not think that any Mexican-exported gas into the United States will affect our ability to trade there. Clearly, if they send oil into the United States they will solve Senator Hays' problem. However, I do not think they will send that much oil into the United States. My feeling is that I do not think that trade with Mexico or an American-Mexican deal is going to affect our deal with the United States.

Senator Grafstein: So you do not think that the Reagan vision of a continental energy policy for Mexico, Canada and the United States is going to affect Canada one way or another?

Mr. Pierce: I do not know whether President Reagan's vision is a continental policy. I do not think that what we have negotiated is a continental energy policy. What we have negotiated between us is a natural thing for two trading partners. We happen to be trading on energy products, as we have been for years.

If you think about it, there was a period of time when we wanted the Americans to take some of our product, and they would not. The continental energy policy is not here. Canada will continue to make its own energy policy. I think you gentlemen and the House will continue to make it. I think the United States will continue to make it. I also happen to believe that we will find more things in our common interest than we will find in our diversities. By and large, when we deal with energy or anything else, I think we will tend to find that we think very much alike.

[Traduction]

Vous conviendrez que nous devons réviser les projections que nous avons faites il y a dix ans.

M. Pierce: Elles étaient légèrement prématurées.

Le sénateur Grafstein: Avant de résoudre cette question, quelqu'un—ou d'autres—vous-même, le groupe de consultations sectorielles (GCSCE), a-t-il examiné quel serait le sort réservé aux mégaprojets canadiens si le Mexique concluait une entente énergétique semblable avec les États-Unis? Leur devise est plus faible que la nôtre; de même, leurs coûts d'intrant et leurs frais de main-d'œuvre sont beaucoup moins élevés.

M. Pierce: Il s'agit de projets qui exigent beaucoup de capitaux et il importe peu que les coûts là-bas soient moins élevés. Quand un projet coûte des centaines de millions de dollars, la question des salaires n'a guère d'importance.

La dernière fois que je me suis entretenu avec des Mexicains, c'était il y a à peu près sept mois. À ce moment-là, ils s'intéressaient à la succession de leur président. D'après eux, le Mexique ne tenait pas beaucoup à exporter de l'énergie, du gaz naturel par exemple, aux États-Unis. Ils n'en ont pas beaucoup et il leur en faut pour satisfaire leurs propres besoins. Bien sûr, le Mexique a du pétrole, du pétrole lourd.

Le sénateur Grafstein: Excusez mon ignorance, mais je croyais qu'ils avaient également des excédents de gaz.

M. Pierce: Ils ne vendent pas du gaz de tout aux États-Unis. Et, selon mon interlocuteur, ils ne sont pas prêts à bâtir des usines pour fournir le marché américain.

Que cela soit vrai ou non, je ne pense pas que nous en subissons le contrecoup si les États-Unis achetaient du gaz mexicain. Bien sûr, si les Mexicains vendaient du pétrole aux Américains, le problème du sénateur Hays serait réglé, mais je ne crois pas qu'ils en vendront beaucoup. En somme, je ne pense pas qu'un accord commercial entre les États-Unis et le Mexique nuirait tellement à nos échanges avec les Américains.

Le sénateur Grafstein: Ainsi, d'après vous, la vision réagienne d'une politique énergétique continentale pour le Mexique, le Canada et les États-Unis, ne changerait rien pour le Canada?

M. Pierce: Je ne sais pas si le président Reagan a une vision politique continentale. Je ne pense pas que nous ayons négocié une politique énergétique continentale. Nous n'avons fait que négocier des échanges normaux entre deux partenaires commerciaux. Il y a des années que nous vendons aux Américains des produits énergétiques.

Rappelez-vous, à une certaine époque, nous voulions que les Américains achètent de nos produits, mais ils n'en voulaient pas. La politique énergétique continentale, ce n'est pas pour demain. Le Canada continuera d'avoir sa propre politique énergétique. Je pense que ce sera le Sénat, ainsi que la Chambre qui continueront de la définir. Comme les États-Unis continueront de définir la leur. À mon avis, nous nous découvrirons davantage de sujets d'accord que de désaccord. De façon générale, qu'il s'agisse d'énergie ou d'autre chose, je pense que

[Text]

The Chairman: Senator Grafstein, it is important to keep in mind that what you suggest the President might do in Mexico, even if Mexico wanted to do so, which the witnesses say they would not—namely make a deal with them on energy—would be quite outside the GATT. This energy package that we are discussing now is part of an overall free trade agreement which is legal under Article XXIV:6 of the GATT because it is part of a broad agreement. The Mexican economy could not withstand a broad across-the-board agreement with the United States economy, and they could not, therefore, isolate energy and make a special deal on that to create what you call a continental energy policy without it's being a direct offence under the GATT. I just leave that thought with you.

Senator Grafstein: I did not want to get into the general question with this witness, but the President, in his State of the Union message, talked about a continental free trade agreement. He is going specifically to Mexico.

Mr. Pierce: He talked about that, senator, when he was running for office the first time. If you remember, he talked about Canada and the United States and how important it was that Mexico—

Senator Grafstein: But here we are seven years into his administration and he did what he said he was going to do.

Mr. Pierce: That is not bad. If you lived in Saskatchewan or Alberta, I can tell you all kinds of promises that we have had for 20 or 25 years.

Senator Grafstein: We can exchange the share of broken promises.

Will there be a negative effect on equipment manufacturers in Canada if the development on the seismic side of the exploration continues so that companies will be free to choose their equipment on either side of the border? Will that cause any negative impact in terms of value-added costs?

Mr. Pierce: I do not think so.

Senator Grafstein: Was that looked at by the SAGIT?

Mr. Pierce: Yes. On the SAGIT we had representatives from the service side. A lot of the equipment we have is made in the United States in the first place. By and large, our people felt that this would make it easier for our people to go into the United States.

Senator Grafstein: The seismic as an example.

Mr. Pierce: Yes, to sell and also to service. One of the great problems has always been that we have tended to allow them to come into Canada without any difficulty at all, but do not try and go the other way. The labour representative that we had on our SAGIT is the operating engineer. The operating engineer is the guy who runs every piece of moving equipment on that pipeline. He is not a welder and not a carpenter. If it rolls he moves it. They are the guys who have always been concerned about people coming up this way but not being able to go back the other way.

[Traduction]

nous constaterons que nos points de vue se ressemblent beaucoup.

Le président: Sénateur Grafstein, je pense qu'il importe de rappeler que la proposition de conclure une entente énergétique que le président pourrait faire aux Mexicains serait contraire au GATT, même si ceux-ci étaient prêts à l'accepter, ce que ne croient pas nos témoins. L'accord énergétique dont nous discutons fait partie intégrante d'un accord global de libre-échange prévu au paragraphe XXIV:6 des règles du GATT. L'économie mexicaine est incapable de s'accommoder d'un accord général avec les États-Unis. Le Mexique ne pourrait donc pas conclure un accord particulier qui déboucherait sur une politique énergétique continentale, sans aller à l'encontre des règles du GATT. C'est une chose que je tiens à vous signaler.

Le sénateur Grafstein: Je ne veux pas aborder des questions trop générales avec le témoin, mais dans son message sur l'état de l'Union, le président a parlé d'un accord de libre-échange continental. Et voilà qu'il se rend maintenant à Mexico.

M. Pierce: Il en avait même parlé, sénateur, la première fois qu'il a été candidat. Si vous vous en souvenez il avait parlé du Canada et des États-Unis en disant qu'il était très important que le Mexique...

Le sénateur Grafstein: Mais cela fait déjà sept ans et il a fait ce qu'il avait promis.

M. Pierce: Ce n'est pas si mal. Si vous étiez de la Saskatchewan ou de l'Alberta, je pourrais vous rappeler toutes sortes de promesses qu'on nous a faites depuis 20 ou 25 ans.

Le sénateur Grafstein: Nous pourrions partager le lot des promesses non tenues.

Est-ce que les fabricants canadiens de matériel en subiront le contrecoup, si on permet aux entreprises qui font de la prospection sismique d'acheter leur matériel au Canada ou aux États-Unis? Est-ce que cela aura un effet négatif pour ce qui est de la valeur ajoutée?

M. Pierce: Je ne le pense pas.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que le Groupe de consultations sectorielles a examiné cette question?

M. Pierce: Oui. Nous avions au sein du groupe des représentants du secteur des services. Nous utilisons déjà beaucoup de matériel fabriqué aux États-Unis. D'une façon générale, nos représentants croient que désormais nos compagnies pourraient avoir accès plus facilement au marché des États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Le matériel sismique est un exemple.

M. Pierce: Oui, pour la vente aussi bien que pour le service après-vente. Le problème est que nous avons presque toujours laissé entrer ces produits au Canada sans difficulté, mais c'était une autre paire de manches pour nous d'essayer de pénétrer le marché américain. Au sein du groupe de consultation le représentant des travailleurs était ingénieur d'exploitation. C'est lui qui est responsable de chaque pièce d'équipement mobile sur le pipeline. Ce n'est pas un soudeur ni un charpentier. Il s'occupe de tout ce qui est mobile. Ce sont ces gens-là qui s'inquiètent du manque de réciprocité entre les fournisseurs canadiens et américains.

[Text]

This agreement is a step forward. Our manufacturers of equipment, if anything, will have an opportunity to get into a larger market. It really is important to be able to sell into a larger market. Unit costs are so important.

The plant I told you about has a nameplate of 600 million pounds a year, and they are now able to operate that plant at 850 pounds per year. That makes an awful lot of difference when you are talking about something that costs \$300 million to build in the first place.

Senator Grafstein: I do not mean to be argumentative, but that was the same argument that was made for several decades with respect to the free trade relationship on farm equipment and heavy equipment. It did not quite turn out that way.

Mr. Pierce: I thought that farm equipment and heavy equipment was basically moving in and out.

Senator Stollery: It is.

Mr. Pierce: The SAGIT member who represented the equipment manufacturers said it was net positive, in his view.

I have always believed that we can do anything as well, if not better, than anybody else in the world. Our industry was essentially foreign run and owned. There was no way somebody in Canada could manage a job. There was no way that a Canadian construction worker could be as efficient in building a plant as a fellow from the Gulf Coast of the United States. We were told that that was impossible. We did not believe that, but that is what people said. They asked: When did you ever have a Canadian engineering firm design a refinery? Well, we can do all of those things. Clearly the one thing we cannot do is build a market.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This is all very interesting. My question goes back to the ownership matter. I do not mean this as a facetious question, Mr. Chairman. We were told this afternoon—and it appears in the document entitled: "The Canada-U.S. Free Trade Agreement and Energy: An Assessment"—that foreign acquisition of healthy Canadian-controlled firms of a certain size will be disallowed. My question is this: In the new market environment to be inaugurated under this deal is not this provision really a relic of an earlier regime? Perhaps it is too much to expect management of the Nova Corporation of Alberta, to say that it is a relic; but would it not be better, from an economic viewpoint, to allow the free-market principles to operate with regard to the ownership of these companies?

Or, to come at it another way, aside from your personal position and that of the other executive officers of Nova and other corporations, what is the real advantage of this insistence on Canadian ownership in the oil and gas industry? What is the economic advantage of that?

Mr. Pierce: I think if you have Canadian ownership you tend to have the head office in Canada.

[Traduction]

L'accord est sûrement un pas en avant à cet égard. Nos fabricants de matériel auront accès à un marché élargi. Il est très important d'avoir accès à un grand marché. Les coûts unitaires comptent énormément.

L'entreprise dont je vous ai parlé produisait 600 millions de livres par an et elle pourra désormais faire grimper sa production à 850 millions. Cela fait toute une différence quand les seuls coûts de construction sont de l'ordre de 300 millions de dollars.

Le sénateur Grafstein: Je ne voudrais pas vous contredire, mais c'est le même argument qu'on nous a servi pendant des années pour nous vanter la libéralisation du commerce de matériel agricole et d'équipement lourd. Les choses ne se sont pas passées comme prévu.

M. Pierce: Je croyais que les échanges de matériel agricole et d'équipement lourd allaient dans les deux sens.

Le sénateur Stollery: C'est vrai.

M. Pierce: Le représentant des fabricants d'outillage au sein du GCSCE a déclaré que c'était tout à fait positif à son avis.

J'ai toujours cru que nous pouvions tout faire aussi bien sinon mieux que n'importe qui d'autre dans le monde. Notre industrie était principalement dirigée par des étrangers et leur appartenait. Personne au Canada n'était en mesure de diriger une entreprise. Un travailleur de la construction canadienne ne pouvait aucunement construire une usine aussi efficacement qu'un de ses homologues de la côte du Golfe des États-Unis. On nous avait dit que c'était impossible. Nous ne l'avions pas cru, mais c'est ce que les gens disaient. Ils demandaient: «Un bureau d'ingénierie canadien a-t-il déjà conçu une raffinerie? Eh bien! nous pouvons faire toutes ces choses. De toute évidence, la seule chose qui nous est impossible, c'est de constituer un marché.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Tout cela est très intéressant. Ma question nous ramène à la propriété. Je ne veux pas qu'on pense qu'il s'agit d'une question facétieuse, monsieur le président. On nous a dit cet après-midi—et on le dit également dans le document intitulé: «L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et l'énergie—Une appréciation»—qu'on ne permettra pas l'acquisition par des intérêts étrangers d'entreprises d'une certaine importance à capitaux canadiens. Ma question est la suivante: avec le nouveau marché que créera cet Accord, cette disposition n'est-elle pas vraiment une relique d'un ancien régime? C'est peut-être trop de s'attendre que la direction de Nova, a Corporation of Alberta, déclare qu'il s'agit d'une relique mais ne vaudrait-il pas mieux, du point de vue économique, de laisser fonctionner les principes du libre-échange en ce qui concerne la propriété de ces entreprises?

Ou pour m'exprimer autrement, mise à part votre position personnelle ainsi que celle des autres directeurs de Nova, a Corporation of Alberta, et d'autres sociétés, quel est le véritable avantage de cette insistance à l'égard de la propriété canadienne pour l'industrie pétrolière et gazière? Quel en est l'avantage économique?

M. Pierce: Je crois que si la société appartient à des intérêts canadiens, on a tendance à en établir le siège social au Canada.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What does that mean?

Mr. Pierce: It means that the basic decisions are made in Canada, and normally made by Canadians.

I am a great deal more interested in what happens in Calgary than I am in what happens in Houston, because I get up in Calgary in the morning. Everybody I deal with face the same problems I face because we live in the same area. I want to be sure that the area I live in is viable, because that is where I live, that is where my kids go to school. So I automatically think in the context of being a Calgarian.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But surely this kind of parochialism, which I suppose we all suffer from, distorts economic decisions.

Mr. Pierce: Well, it does not distort economic decisions if all you are doing is drilling for oil and gas in Alberta.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, but it may well distort investment decisions. Perhaps you ought not to be putting your investment money into new oil and gas exploration in Alberta; perhaps it ought to be put in the South China Sea.

Mr. Pierce: Perhaps it should.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps you distort it because you are located in Calgary.

Mr. Pierce: I think there is some truth that we would first think of Calgary, although we do have some money in the South China Sea. I have the feeling, senator, that if you live in a country then you are part of that country and you develop resources in that country. I do not think it matters, if you are developing resources in the United States, that you live in New York. As a matter of fact, it probably makes sense to do so, but if you are living in Canada and developing Canadian resources, I think it is very important.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me see what your reaction is to this. Of course, I am caricaturing somewhat to make the point. It seems to me that you are standing on two horses and that they are going in some divergent direction. On the one hand, you are arguing that you have to play in the world market, and play by the rules of the world market. Then suddenly you wrap yourself in the flag and say "What is good for Calgary, where I live, or wherever you happen to live in Canada, is what ought to be done." It seems to me that you just cannot have both horses.

Mr. Pierce: I am not sure about that, senator. First of all, let's get this straight; most of the people on my SAGIT do not agree with me about Canadian ownership, but I think they agree about Canadian management.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): For obvious personal reasons.

Mr. Pierce: I do not think we are riding two horses. I am not wrapping myself in the flag, but I think that Canadians tend to

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qu'est-ce que cela signifie?

M. Pierce: Cela signifie que les décisions fondamentales sont prises au Canada et, habituellement, par des Canadiens.

Je m'intéresse beaucoup plus à ce qui se passe à Calgary qu'à ce qui se passe à Houston, parce que c'est là où je me lève le matin. Tous ceux avec qui je fais affaire ont les mêmes problèmes que moi parce qu'ils vivent dans la même région. Je veux être sûr que la région où je vis est viable parce que c'est là où je vis, là où mes enfants vont à l'école. Je pense donc automatiquement comme un résident de Calgary.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais de toute évidence ce genre d'esprit de clocher, dont je suppose nous souffrons tous, fausse les décisions économiques.

M. Pierce: Eh bien! ce n'est pas le cas si tout ce que vous faites, c'est de creuser des puits pour trouver du gaz et du pétrole en Alberta.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, mais il pourrait fausser les décisions en matière d'investissement. Vous ne devriez peut-être pas investir votre argent dans de nouveaux projets d'exploration pétrolière et gazière en Alberta, mais dans la mer de Chine méridionale.

M. Pierce: Peut-être.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Peut-être les déformez-vous parce que votre siège social se trouve à Calgary.

M. Pierce: Je crois que vous avez un peu raison de dire que nous penserions tout d'abord à Calgary, même si nous avons quelques investissements dans la mer de Chine méridionale. J'ai l'impression, sénateur, que si vous vivez dans un pays vous en faites partie et que vous y exploitez les ressources. Je ne crois pas qu'il importe que vous viviez à New York si vous exploitez des ressources aux États-Unis. En fait, c'est probablement logique de le faire, mais si vous vivez au Canada et exploitez des ressources canadiennes, je crois que cela revêt une très grande importance.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de voir comment vous allez réagir à ceci. Naturellement, j'exagère un peu pour que vous saisissiez bien. Il me semble que vous vous tenez sur deux chevaux qui ne vont pas dans la même direction. D'une part, vous soulevez qu'il vous faut jouer un rôle sur le marché mondial et en respecter les règles. Puis tout à coup, vous devenez nationaliste et dites: «Ce qui est bon pour Calgary, où je vis, ou peu importe où je vis au Canada, c'est ce qui devrait être fait.» Il me semble tout simplement que vous ne pouvez posséder les deux chevaux.

M. Pierce: Je ne suis pas convaincu de cela, sénateur. Premièrement, comprenons-nous bien; la plupart de ceux qui siègent au GCSCE ne sont pas d'accord avec moi en ce qui concerne la propriété canadienne, mais je crois qu'ils en va autrement quant à la direction de sociétés par des Canadiens.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour des raisons personnelles évidentes.

M. Pierce: Je ne crois pas que nous conduisons deux chevaux. Je ne deviens pas nationaliste, mais je crois que les

[Text]

be more concerned about Canadian things than people who are not Canadians. If I were a Canadian living outside of Canada I would be more concerned about Canada than foreigners would be. If I am living in the country, I would be more concerned because I am living there.

I think it does something for the country, too. I think that, as a Canadian, I am prepared to believe that the people I deal with are as well educated and as competent as they would be if they came from Houston or London. On the other hand, I know all kinds of people who come from Houston and London who believe that the only people who can manage come from Houston or London. I do not think it is good for any country to have its corporations run by people who have different views and are just excursioning in the country; but those are personal views. As I said, on SAGIT there are many people who think differently.

Having said that, clearly the United States very much subscribes to that theory. There are many businesses in the United States which you cannot own unless you are an American citizen.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You cannot be President.

Mr. Pierce: You cannot own certain newspapers or television stations unless you are an American citizen, but they seem to have the ability to make overnight citizens if Congress so decides. I do not know if you gentlemen have the same ability.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, this witness is very interesting. I will try the patience of the committee by asking another question of the same kind.

I have heard it argued that, in a sense, this trade deal marks the end of an era, an era that started with the economic development that was brought on after 1939. We were really a poor country until we industrialized, particularly in Ontario, to react to the war requirements, and then to the economic depressed situation in Europe in a period when the Far East was not highly competitive. What we built up was a wealthy, productive economy insofar as manufacturing and financial services are concerned—let us say between Montreal and Windsor—and the Government of Ontario, at least, was prepared to see transfer payments made to the colonial provinces.

The Chairman: Careful now!

Senator Grafstein: This is a caricature. Let him complete it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The Premier of British Columbia certainly was not. I remember on one occasion Mr. W. A. C. Bennett said that if the British Columbia taxpayer was going to fund a transfer payment, then that transfer payment ought to go to Japan, that being the country which bought goods from British Columbia.

[Traduction]

Canadiens ont plus tendance à protéger leurs intérêts que les étrangers. Si j'étais un Canadien vivant à l'extérieur du Canada, je me préoccuperais plus que des étrangers du Canada. Si je vivais au Canada, je m'inquiérais davantage parce que j'y vis.

Je crois que cela fait quelque chose également pour le pays. J'estime que, en tant que Canadien, je suis disposé à croire que les gens avec lesquels je fais affaire sont bien éduqués et aussi compétents que s'ils venaient de Houston ou de Londres. D'autre part, je connais quantité de gens qui viennent de ces deux villes et qui croient que seuls des gens de Houston et de Londres sont en mesure de diriger. Je ne crois pas que ce soit bon pour quelque pays que ce soit. Je ne crois pas qu'il soit avantageux pour quelque pays que ce soit que ses sociétés soient dirigées par des gens ayant des points de vue différents et qui ne font que passer dans le pays, mais il s'agit là d'opinions personnelles. Je le répète, au sein du GCSCE un grand nombre de personnes ne partagent pas mon avis.

Cela dit, il est évident que les États-Unis approuvent en grande partie cette théorie. Il y a beaucoup d'entreprises aux États-Unis que vous ne pouvez acheter à moins d'être citoyen américain.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous ne pouvez être président.

M. Pierce: Vous ne pouvez posséder certains journaux ou stations de télévision à moins d'être citoyen américain, mais nos voisins du Sud semblent être en mesure de faire quelqu'un citoyen américain du jour au lendemain, si le Congrès en décide ainsi. Je ne sais pas si vous, messieurs, le pouvez également.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, ce témoin est très intéressant. Je mettrai le Comité à l'épreuve en posant une autre question du même genre.

J'ai entendu dire que, dans un certain sens, cet accord commercial marque la fin d'une époque, époque qui a commencé avec l'expansion économique qui a vu le jour après 1939. Nous étions vraiment un pays pauvre jusqu'à ce que nous nous industrialisions, surtout en Ontario, pour répondre aux contraintes de la guerre et par la suite à la dépression économique en Europe alors que l'Extrême-Orient n'était pas très concurrentiel. Nous avons mis en place une économie productive et saine, du moins en ce qui concerne le secteur de la fabrication et les services financiers—disons entre Montréal et Windsor—et le gouvernement de l'Ontario était au moins prêt à ce que l'on effectue des paiements de transfert aux provinces coloniales.

Le président: Attention!

Le sénateur Grafstein: Il s'agit d'une exagération. Laissons-le terminer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le premier ministre de la Colombie-Britannique ne l'était certes pas. Je me rappelle que M. W. A. C. Bennett a déclaré à un certain moment que si le contribuable de la Colombie-Britannique devait financer un paiement de transfert, celui-ci devrait être

[Text]

Has this era of manufacturing prosperity in Ontario, and then transfer payments to the have-not provinces, come to an end? Are we now, perhaps for good economic reasons—I am not raising that question—saying that our economy is going to be increasingly north-south in its shape? It may well be that decisions will be made—it is hard to prophesize—that will locate a lot of the industry which hitherto has produced prosperity in Ontario, south of the border—particularly in the southern United States—and that it will not be the taxpayers in Ontario who will be wealthy enough to pay the ogre in Ottawa, so that the provincial government can be Santa Claus. Has that era come to an end? I exaggerate, of course.

Mr. Pierce: Are you asking me that?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. Pierce: I think it is just beginning for the golden triangle. If you lived in London and you drew a circle of, say, a 500-mile radius—I am not sure what the radius is—it would be about 250 miles from the centre, an overnight truck trip to wherever you are going. You would catch 47 per cent of the payroll in the United States; about 47 per cent of the manufacturing and almost the same amount of retail sales of the United States. Isn't that a fantastic thing for an industry based in Ontario? You are further south than Kansas City. You reach the whole area. I think it is just beginning.

Senator Bosa: He is from Nova Scotia; I am from Ontario.

Mr. Pierce: I know, but he is taking the Ontario position so that he might get a little of it.

When you look at it, it is a great place to be. I think it is just the beginning.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask you this—

Senator Roblin: There are several other provinces that do not get equalization besides Ontario, as my friend knows.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but you must take into account the population of Ontario. The amount that goes into the treasury from Ontario, even when they are paying very little, turns out to be quite big.

Mr. Pierce: Have you asked this question of Peter Lougheed or Don Getty?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, we have not had an opportunity to.

Mr. Pierce: When you talk about transfer payments, I think they have a different view of a particular period of Confederation.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes; there is no doubt that Alberta was contributing very heavily per capita at one time.

[Traduction]

destiné au Japon étant donné que ce pays était le principal acheteur des produits de la Colombie-Britannique.

Cette période de prospérité du secteur de la fabrication en Ontario ainsi que des paiements de transfert aux provinces démunies est-elle arrivée à sa fin? Disons-nous maintenant, peut-être pour de saines raisons économiques—je ne soulève pas la question—que notre économie suivra de plus en plus l'axe nord-sud? Il est possible qu'on prenne des décisions—c'est difficile à dire—qui entraîneront l'établissement au sud de la frontière, surtout dans le sud des États-Unis, d'un grand nombre d'industries qui jusqu'à maintenant ont amené la prospérité en Ontario, et que ce ne soient pas les contribuables ontariens qui seront assez riches pour payer l'ogre à Ottawa de sorte que le gouvernement provincial devienne le père Noël. Cette époque est-elle révolue? J'exagère, il va s'en dire.

M. Pierce: Vous me posez la question?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. Pierce: Je crois que ce n'est que le commencement pour le triangle d'or. Si vous vivez à London et que vous tracez un cercle de 500 milles de rayon par exemple, je ne suis pas certain du rayon, celui-ci serait d'environ 200 milles à partir du centre, un voyage par camion la nuit peu importe votre destination. Vous y trouverez 47 p. 100 des emplois aux États-Unis, environ 47 p. 100 du secteur de la fabrication et à peu près le même pourcentage de la vente au détail aux États-Unis. N'est-ce pas formidable pour une industrie située en Ontario? Vous allez plus au sud que Kansas City. Vous atteignez tout le secteur. Je crois qu'il ne s'agit que du commencement.

Le sénateur Bosa: Il vient de la Nouvelle-Écosse; je suis de l'Ontario.

M. Pierce: Je sais, mais il prend la position de l'Ontario afin d'en obtenir un peu.

Lorsqu'on y réfléchit, c'est un endroit formidable. Je crois qu'il ne s'agit que du commencement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de vous demander ceci . . .

Le sénateur Roblin: Il y a plusieurs autres provinces qui n'obtiennent pas de paiement de péréquation à part l'Ontario, comme mes amis le savent.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais vous devez tenir compte de la population de l'Ontario. Le montant qui va au trésor de l'Ontario, même si les contribuables de cette province paient très peu, finit par représenter beaucoup.

M. Pierce: Avez-vous posé cette question à Peter Lougheed ou Don Getty?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, nous n'en avons pas eu l'occasion.

M. Pierce: Lorsque vous parlez de paiements de transfert, je crois qu'ils étaient différents à une certaine période de la Confédération.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, il n'y a aucun doute que la contribution par habitant de l'Alberta a été très élevée à une certaine époque.

[Text]

Since you are so confident with regard to that segment of North America, did your committee do an analysis of the health of the industries in that area, such as the automotive industry and all the other heavy manufacturing which is associated with the automobile industry?

Mr. Pierce: No, our committee did not. I have had some discussions with that particular committee of the House of Representatives, the Northeast Committee, which says that when you look at the surplus of trade between our two countries, by and large it consists of exports from Ontario to the northeast part of the United States, including Michigan and that area. I have seen their figures. At the same time, they have clearly said that they have some unhealthy industries. The figures I have just given are statistics, and I do not know what industries are unhealthy or not.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, and you cannot form a projection as to what the situation will be ten years from now?

Mr. Pierce: No, but I am sure that outside of the border they have them coming out of their ears.

The Chairman: Honourable senators, we are normally slated to sit from 7 to 8.30 in the evening sessions and not two hours. We have gone over about 20 minutes and I have no further names on my list. In fairness to the witness, I think we should adjourn now.

Before doing so, on behalf of all members of the committee I would like to thank you very much, Mr. Pierce, for taking the trouble to come from Calgary down here. You have been frank and interesting.

Senator Roblin: I would like to offer the opinion that he often supplied a breath of fresh air into our deliberations. I for one was listening with some fascination.

Mr. Pierce: Thank you, Mr. Chairman. We have been appearing before various committees of your house for a long time. We happen to be boosters of this body. We have thought from the beginning that this body is absolutely capable of doing good and great things. We believe that of most of the committees that we have dealt with. We have been doing it for many years, and we think that for our system of government to work right, that this house has to work right. We thank you for the opportunity to appear before you.

The Chairman: Thank you very much.
The committee adjourned.

[Traduction]

Étant donné que vous êtes si confiant en ce qui concerne cette partie de l'Amérique du Nord, votre comité a-t-il évalué la situation des industries dans cette région, notamment de l'industrie de l'automobile et de toutes les autres industries importantes de la fabrication qui y sont associées?

M. Pierce: Non, notre comité ne l'a pas fait. J'ai eu des discussions avec ce comité particulier de la Chambre des représentants, le Northeast Committee. Celui-ci estime qu'en analysant l'excédent commercial entre nos deux pays, on se rend compte que celui-ci consiste dans l'ensemble en des exportations de l'Ontario à destination du Nord-Est des États-Unis, y compris le Michigan et la région avoisinante. J'ai vu leurs chiffres. En même temps, ils ont affirmé clairement qu'il s'y trouve des industries en difficulté. Les chiffres que je viens tout juste de vous donner sont des statistiques et je ne sais pas quelles industries éprouvent des difficultés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, et vous ne pouvez prévoir ce que sera la situation dans dix ans.

M. Pierce: Non; je suis convaincu que de l'autre côté de la frontière ils ont des masses de statistiques.

Le président: Honorables sénateurs, nos heures normales de séance du soir sont habituellement de 19 heures à 20 h 30 et non pas de deux heures. Nous avons déjà dépassé d'environ 20 minutes notre délai, et je n'ai plus d'autres noms sur ma liste. En toute justice pour le témoin, je crois que nous devrions maintenant lever la séance.

Mais avant de le faire, au nom des membres du Comité j'aimerais remercier M. Pierce de s'être donné la peine de venir de Calgary. Vous nous avez été franc et intéressant . . .

Le sénateur Roblin: J'aimerais dire qu'il a insufflé de l'air frais dans nos délibérations. J'ai moi-même écouté avec fascination.

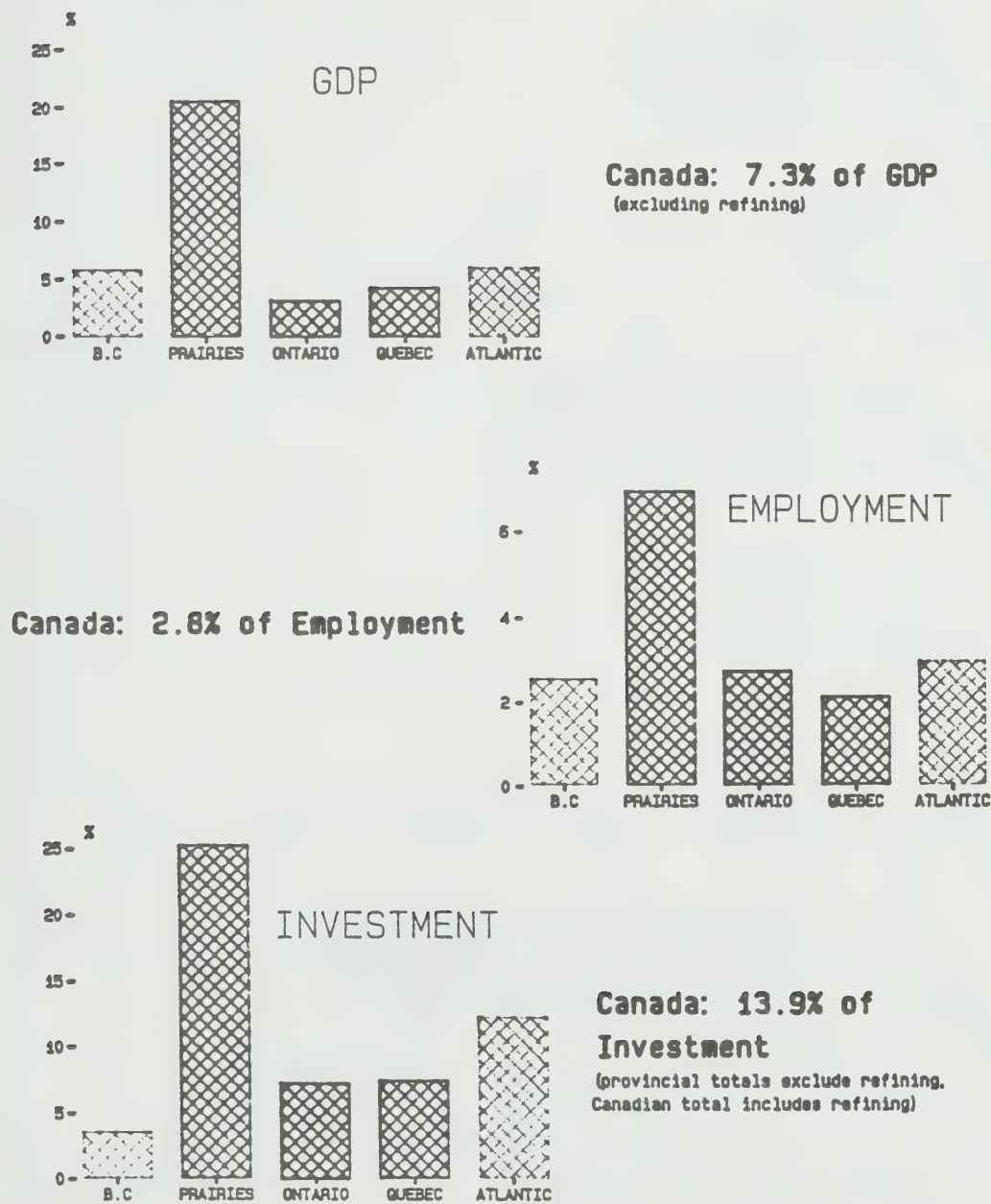
M. Pierce: Merci, monsieur le président. Nous comparaisons depuis un long moment devant divers comités de votre chambre. Il se fait que nous lui donnons du tonus. Nous croyons depuis le début que le Sénat est tout à fait en mesure d'accomplir de grandes choses. Nous croyons qu'il en est ainsi avec la plupart des comités avec lesquels nous avons en affaire. Nous le faisons depuis de nombreuses années et nous croyons que le bon fonctionnement de notre gouvernement dépend de celui de cette chambre. Nous vous remercions de l'occasion que vous nous avez offerte de comparaître devant vous.

Le président: Merci beaucoup.
Le Comité suspend ses travaux.

ANNEXE «AE-12A»

3.

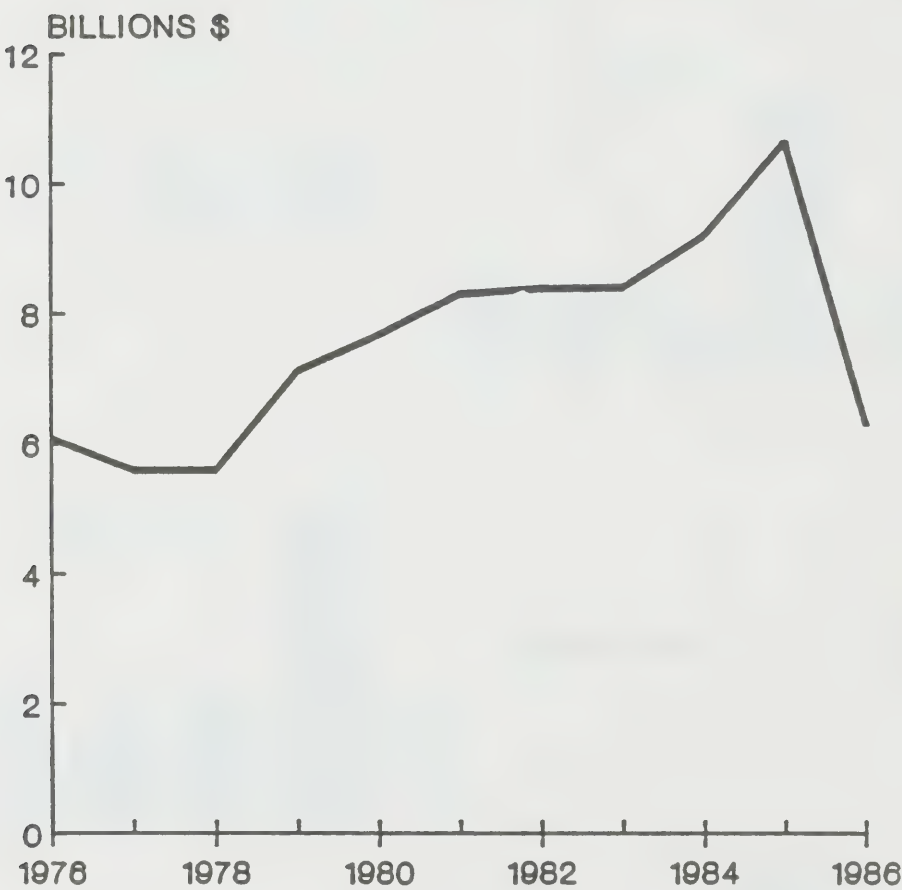
FIGURE I

ENERGY INDUSTRIES AND REGIONAL ECONOMIES: 1986
Energy in % of Regional Economy

en1n2

FIGURE 2

**NET ENERGY TRADE WITH U.S.
(1981=100)**



NETUS

6.

FIGURE 3

CANADIAN ENERGY TRADE SURPLUS WITH THE UNITED STATES
JANUARY TO SEPTEMBER 1986 AND 1987
MILLIONS OF DOLLARS

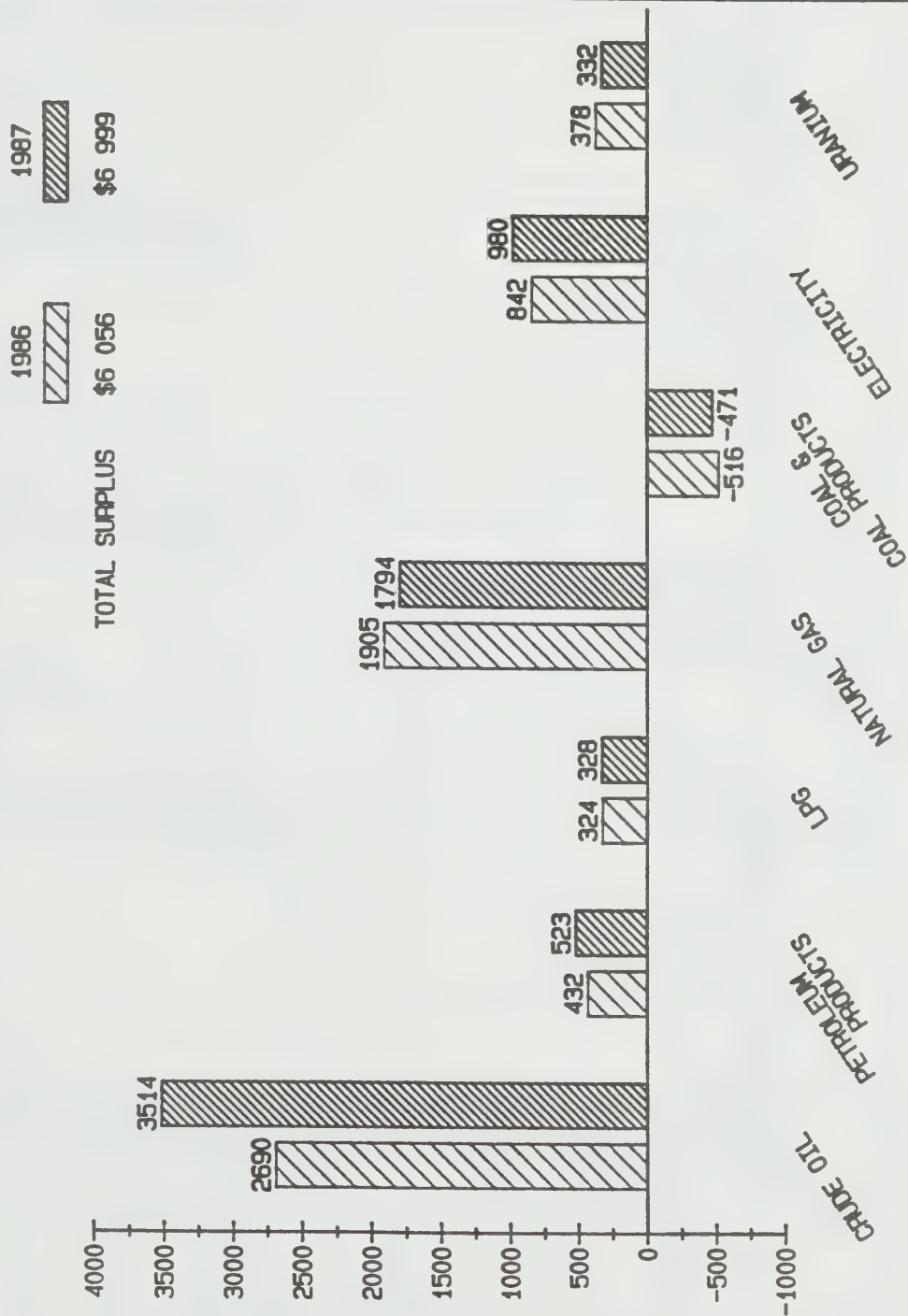


FIGURE 4

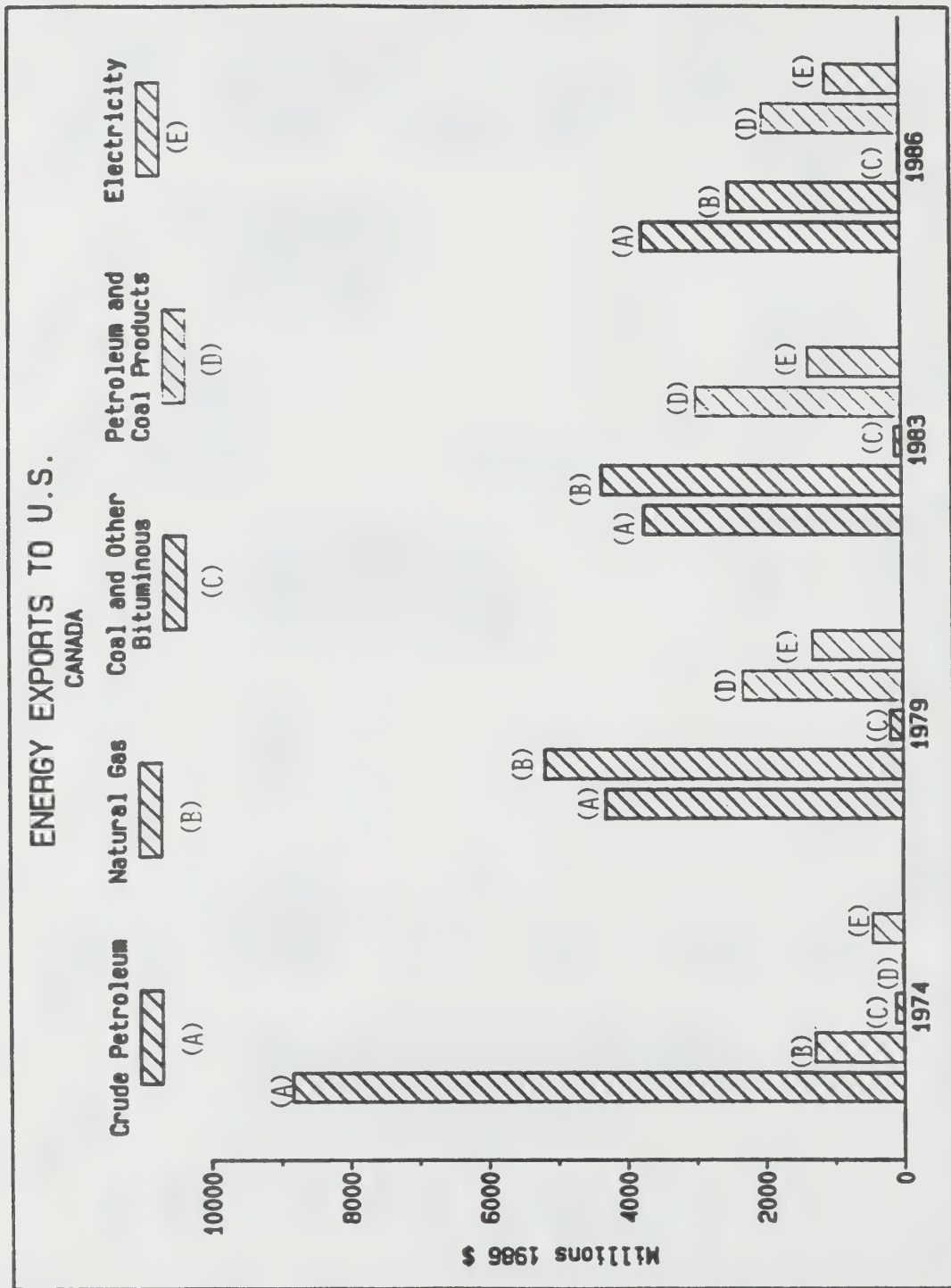


FIGURE 5

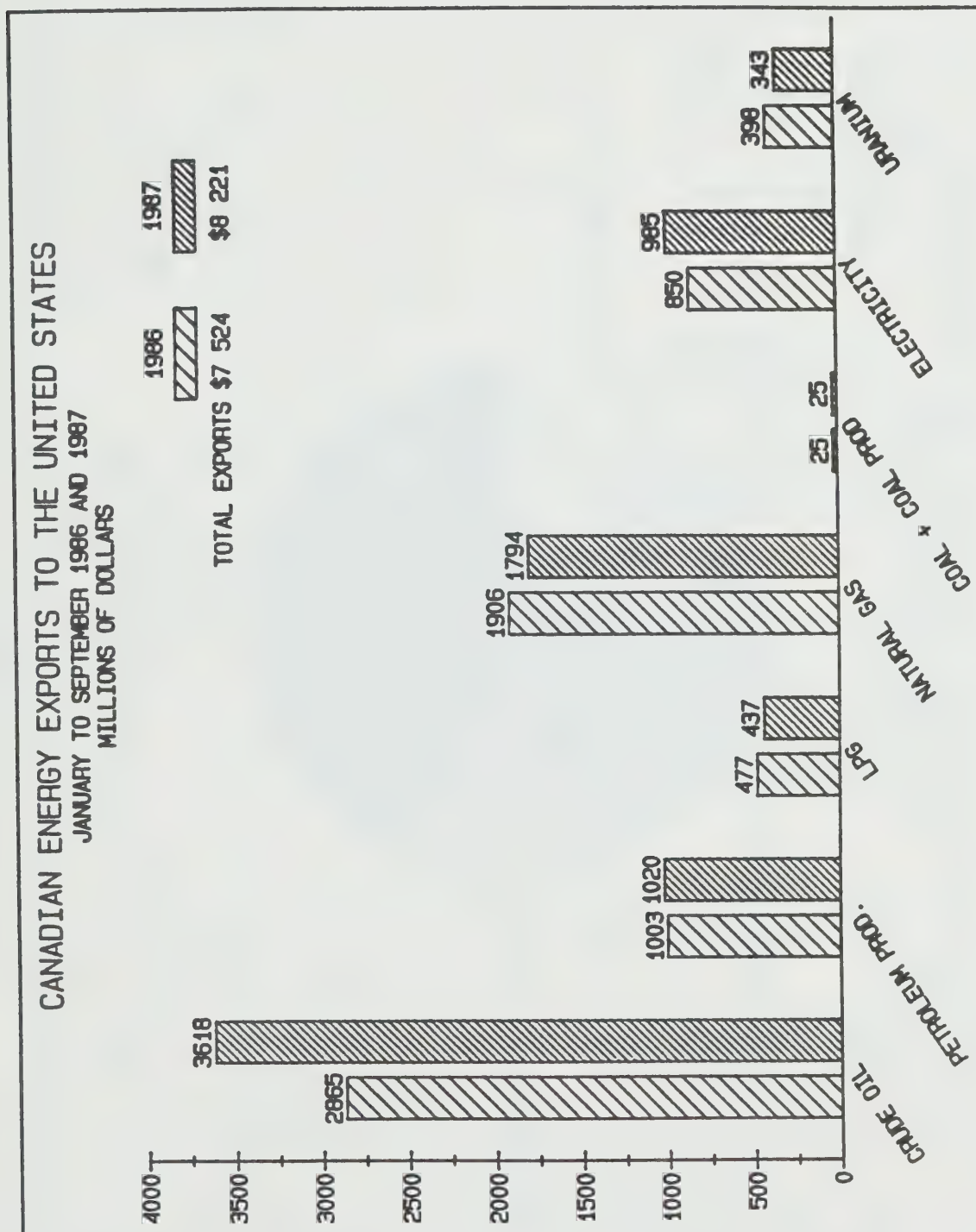
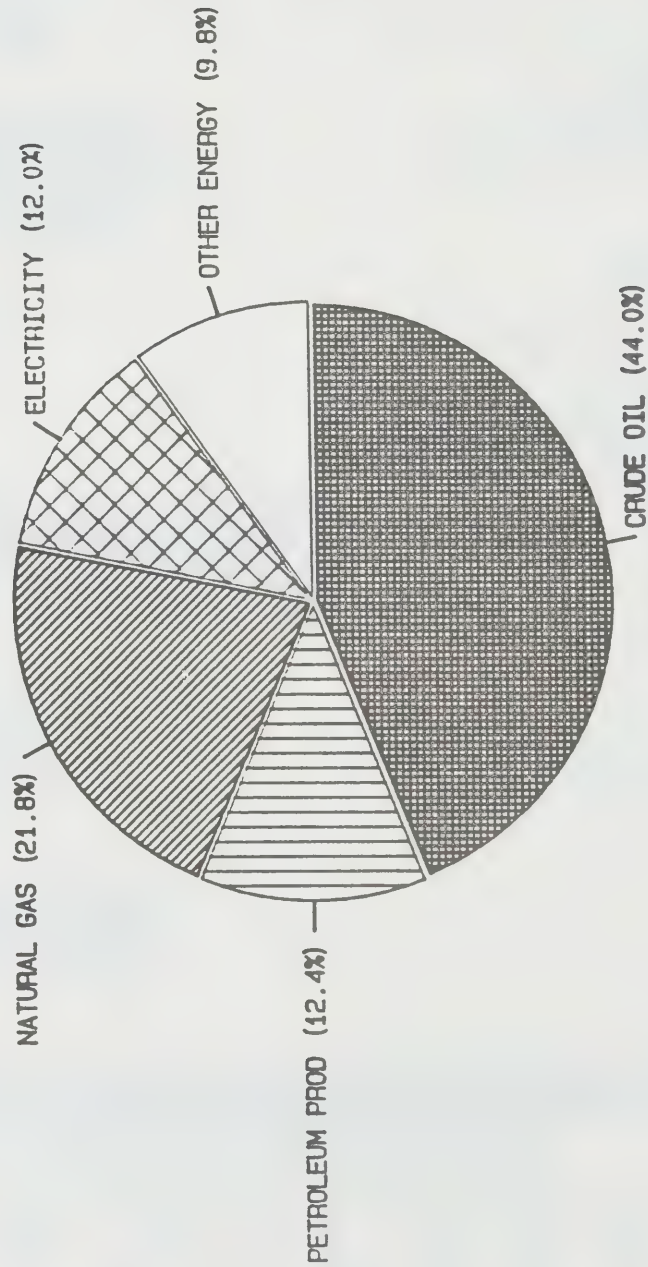


FIGURE 6

VALUE OF CANADIAN ENERGY EXPORTS TO THE UNITED STATES
JANUARY TO SEPTEMBER 1987
PERCENTAGE SHARE



TOTAL EXPORTS \$8.2 BILLION

FIGURE 7

ENERGY IMPORTS FROM U.S.

CANADA

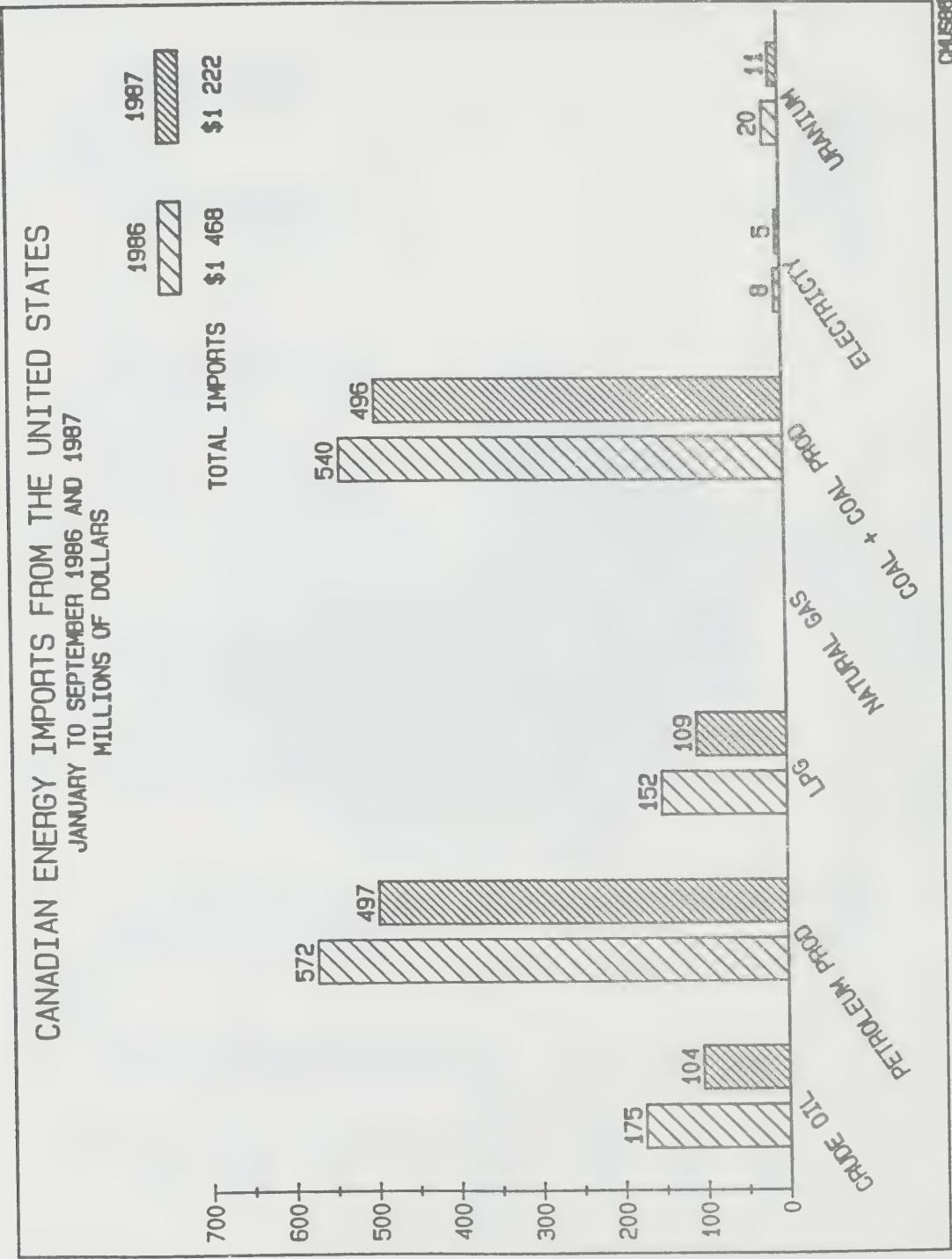
Crude Petroleum
(A)

Coal and Other
Bituminous
(B)

Petroleum and
Coal Products
(C)



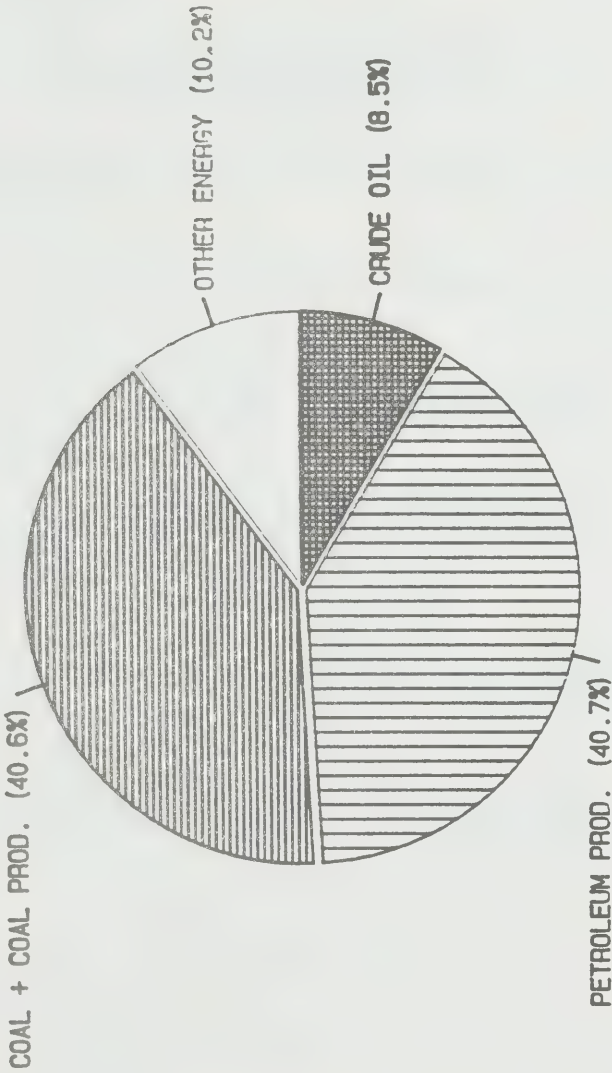
FIGURE 8



EMUSPR08

FIGURE 9

VALUE OF CANADIAN ENERGY IMPORTS FROM THE UNITED STATES
JANUARY TO SEPTEMBER 1987
PERCENTAGE SHARE



TOTAL IMPORTS \$1.2 BILLION

MAJOR ENERGY PROVISIONS
OF THE AGREEMENT

IMPORT TARIFFS

- . ALL EXISTING TARIFFS REMOVED
- . NO NEW TARIFFS CAN BE IMPOSED

EXPORT TAXES

- . PROHIBITED UNLESS ALSO LEVIED ON DOMESTIC CONSUMPTION

EXPORT AND IMPORT RESTRICTIONS

- ° QUANTITATIVE RESTRICTIONS PROHIBITED EXCEPT FOR SPECIAL CIRCUMSTANCES
 - SHORT SUPPLY, CONSERVATION, PRICE CONTROL, NATIONAL SECURITY
- ° EXPORT RESTRICTIONS (EXCEPT FOR NATIONAL SECURITY) SUBJECT TO:
 - . PROPORTIONAL ACCESS
 - . NO PRICE DISCRIMINATION
 - . NON DISRUPTION OF NORMAL SUPPLY CHANNELS OR PRODUCT MIX
- ° IMPORT RESTRICTIONS PROHIBITED BETWEEN CANADA AND U.S.
 - . IMPORT TAXES/TARIFFS REMOVED
 - . QUANTITATIVE RESTRICTIONS SUBJECT TO GATT RULES
- ° NARROWED DEFINITION OF NATIONAL SECURITY
 - . SUPPLY TO MILITARY ESTABLISHMENT/DEFENSE CONTRACT
 - . SITUATIONS OF ARMED CONFLICT
 - . NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS
 - . THREATS TO SUPPLY OF NUCLEAR MATERIALS FOR DEFENSE PURPOSES

ENERGY REGULATIONS

- ° FORMAL RIGHT OF CONSULTATION IF EITHER PARTY THINKS IT'S DISCRIMINATED AGAINST

INVESTMENT

- ° EXISTING POLICIES AND THRESHOLDS IN ENERGY SECTOR GRANDFATHERED
 - . FOREIGN ACQUISITION OF HEALTHY CANADIAN CONTROLLED FIRMS (GROSS ASSETS OF \$5 M OR OVER) DISALLOWED
 - . IF IN FINANCIAL DIFFICULTY, ACQUISITION OF CANADIAN COMPANY ALLOWABLE, SUBJECT TO CORPORATE UNDERTAKINGS ON EQUITY, INVESTMENT AND EMPLOYMENT
 - . FOREIGN (DIRECT) ACQUISITION OF ALREADY FOREIGN CONTROLLED FIRMS (GROSS ASSETS OF \$5 M OR OVER) ALLOWABLE, SUBJECT TO UNDERTAKING
 - . THRESHOLD FOR REVIEW OF FOREIGN (INDIRECT) ACQUISITIONS IS \$5 MILLION OF GROSS ASSETS WHEN 50% OF ASSETS LOCATED IN CANADA; OTHERWISE \$50 MILLION; ALLOWABLE SUBJECT TO UNDERTAKINGS ON CANADIANIZATION ETC
 - . 50% CANADIAN OWNERSHIP REQUIREMENT FOR PRODUCTION LICENCE ON FRONTIER LANDS

OTHER PROVISIONS

- CANADIAN ACCESS TO ALASKA NORTH SLOPE CRUDE
- BPA INTERTIE POLICY - B.C. HYDRO "MOST FAVOURABLE TREATMENT"
- ELIMINATION OF NEB'S "LEAST COST ALTERNATIVE TEST"
- PARAMOUNTCY OF "AGREEMENT ON AN INTERNATIONAL ENERGY PROGRAM" (IEA) PROVISIONS
- INCENTIVES FOR OIL AND GAS EXPLORATION, DEVELOPMENT AND RELATED ACTIVITIES EXPLICITLY RECOGNIZED
- URANIUM
 - . CANADA EXEMPT FROM RESTRICTIONS ON ENRICHMENT
 - . U.S. EXEMPT FROM UPGRADING POLICY

IMPACT OF THE AGREEMENT ON ENERGYIMMEDIATE IMPACT MODEST

- ° INCREASED REVENUES FOR ENERGY EXPORTERS DUE TO REMOVAL OF TARIFFS AND CUSTOMS USER FEES
 - \$36 MILLION ANNUALLY FOR CRUDE AND PRODUCTS
 - \$7 MILLION FOR OTHER
- ° MORE SECURE MARKET ACCESS FOR ELECTRICITY EXPORTS
 - U.S. COAL LOBBYISTS RESTRAINED
 - CHANGES TO BPA INTERTIE POLICY
- ° UNPROCESSED URANIUM EXPORTS COULD INCREASE
 - PRESERVE EXISTING MARKET SINCE CANADA EXEMPT FROM POSSIBLE U.S. ACTION
 - POSSIBLE GAIN SINCE OTHER COUNTRIES NOT EXEMPT
- ° OIL IMPORT FEE NO LONGER A THREAT

LONG RUN IMPACTS

- . MORE SECURE MARKET ACCESS DESPITE INCREASING U.S. PROTECTIONISM BECAUSE OF:
 - PROHIBITION OF NEW TARIFFS
 - DISPUTE SETTLEMENT
 - PANEL REVIEW OF PROPOSED CHANGES TO TRADE LAW
 - RIGHT TO FORMAL CONSULTATIONS REGARDING REGULATIONS

- . MORE STABLE AND PREDICTABLE INVESTMENT CLIMATE - BUT STRONG CANADIAN PRESENCE IN THE ENERGY SECTOR ENSURED BY GRANDFATHERING

TABLE 1 - CANADIAN ENERGY TRADE SURPLUS WITH THE UNITED STATES

January - September 1986 and 1987

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>% Change</u>
	<u>\$ MILLIONS</u>		
Crude Oil	2 690	3 514	30.6
Refined Petroleum			
Products	432	523	21.2
Natural Gas	1 905	1 794	-5.9
LPGs	324	328	1.1
Coal	-452	-434	4.0
Coal Products	-64	-37	42.0
Electricity	842	980	16.4
Uranium*	<u>378</u>	<u>332</u>	<u>-12.2</u>
Total Energy	6 056	6 999	15.6
<u>TOTAL CANADIAN</u>			
<u>ENERGY SURPLUS</u>			
<u>WITH ALL COUNTRIES</u>			
<u>(INCL. U.S.)</u>	4 876	5 750	17.9
<u>TOTAL CANADIAN</u>			
<u>MERCHANDISE TRADE</u>			
<u>SURPLUS</u>			
<u>(INCL. ENERGY)</u>			
<u>WITH U.S.</u>	10 975	11 232	2.3

* Uranium and other radioactive products.

TABLE 2: CANADIAN ENERGY TRADE WITH THE UNITED STATES
JANUARY TO SEPTEMBER 1986 AND 1987

	EXPORTS			IMPORTS		
	1986	1987	% Change	1986	1987	% Change
	\$ MILLIONS			\$ MILLIONS		
Crude Oil	2 865	3 618	26.3	175	104	-40.5
Refined Petroleum Products	1 003	1 020	1.7	572	497	-13.0
Natural Gas	1 906	1 794	-5.9	-	-	-
LPGs	477	437	-8.4	152	109	-28.6
Coal	11	5	-57.2	463	439	-5.3
Coal Products	14	20	46.4	77	57	-26.6
Electricity	850	985	15.8	8	5	-33.8
Uranium*	398	343	-13.8	20	11	-43.1
Total Energy Trade With The U.S.	7 524	8 221	9.3	1 468	1 222	-16.7
Total Merchandise Trade With The U.S.	69 079	68 587	-0.7	58 104	57 355	-1.3
Energy As A Percentage Of Total Merchandise	10.9	12.0	-	2.5	2.1	-
Total Energy Trade With All Countries Incl. The U.S.	9 340	9 754	4.4	4 464	4 004	-10.3

* Uranium and other radioactive products

TABLE 3 - CANADIAN ENERGY TRADE WITH THE UNITED STATES
January to September 1986 and 1987

METRIC UNITS

	<u>EXPORTS</u>			<u>IMPORTS</u>		
	1986	1987	% Change	1986	1987	% Change
Crude Oil-10 ³ M ³	25 029	26 695	6.7	1 441	766	-46.8
Refined Petroleum Product -10 ³ M ³	5 520	5 834	5.7	2 794	2 558	-8.4
Natural Gas-10 ⁶ M ³	14 887	19 038	27.9	2	-	-
LPGs-10 ³ M ³	3 547	4 225	19.1	1 144	1 252	9.4
Coal-Kilotonnes	235	131	-44.3	8 296	8 369	0.9
Coal Prod.-Kilotonnes	104	169	62.5	509	533	4.7
Electricity-GWH	26 803	37 095	38.4	187	158	-15.5

IMPERIAL UNITS

	<u>EXPORTS</u>		<u>IMPORTS</u>	
	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Crude Oil-Thousand Barrels	157 508	167 992	9 068	4 820
Refined Petroleum Product - Thousand Barrels	34 737	36 713	17 583	16 097
Natural Gas - Million Cubic Feet	525 526	672 060	71	-
LPGs - Thousand Barrels	22 321	26 588	7 199	7 879
Coal - Thousand Short Tons	259	144	9 145	9 225
Prod. - Thousand Short Tons	115	186	561	588
Electricity - GWH	26 803	37 095	187	158

**TABLE 4 - U.S. NATURAL GAS CONSUMPTION AND CANADIAN NATURAL
GAS EXPORTS TO THE U.S.**

	<u>U.S. CONSUMPTION</u>	<u>CANADIAN EXPORTS</u>	<u>PERCENTAGE SHARE</u>
	BILLION CUBIC FEET		
1980	19 877	811	4.1
1981	19 404	766	3.9
1982	18 001	779	4.3
1983	16 835	681	4.0
1984	17 951	756	4.2
1985	17 281	923	5.3
1986	16 221	737	4.5
1986-9 Mth. Total	11 315	520	4.6
1987-9 Mth. Total	10 850	632	5.8

TABLE 5

CANADIAN PETROCHEMICAL TRADE (1)
(\$ million)

	<u>1973</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u> <u>9 mos.</u>
<u>TOTAL PETROCHEMICALS</u>					
EXPORTS	147	1325	1897	1778	1608
EXPORTS TO U.S.	81	709	1069	1420	825
IMPORTS	307	862	1576	1749	1391
IMPORTS FROM U.S.	264	774	1284	1437	1173
<u>BULK PETROCHEMICALS (2)</u>					
EXPORTS	129	1238	1792	1674	1502
EXPORTS TO U.S.	71	655	1014	1360	770
IMPORTS	95	192	325	366	331
IMPORTS FROM U.S.	85	186	269	304	297
<u>SPECIALTY PETROCHEMICALS (3)</u>					
EXPORTS	18	87	105	104	106
EXPORTS TO U.S.	10	55	55	60	55
IMPORTS	211	670	1251	1383	1060
IMPORTS FROM U.S.	178	589	1015	1133	876
<u>FERTILIZERS DERIVED FROM NATURAL GAS (4)</u>					
EXPORTS	88	285	310	301	219
EXPORTS TO U.S.	75	234	260	268	165
IMPORTS	3	26	56	45	30
IMPORTS FROM U.S.	2	23	35	26	13

(1) Preliminary data based on Statistics Canada publications 65-004 and 65-203.

(2) Includes primary petrochemicals and bulk secondary petrochemicals such as ethylene glycol, polyethylene, polypropylene, and polystyrene.

(3) Includes various specialty petrochemicals such as phenols, ethers, ketones, specialty rubbers, and specialty plastic resins.

(4) Fertilizers not included in petrochemicals.

Oil Branch - DPTD : January 21, 1988

TABLE 6

CANADIAN PETROCHEMICAL TRADE (1)
(Thousand Tonnes)

	<u>1973</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987 9 mos.</u>
<u>TOTAL PETROCHEMICALS</u>					
EXPORTS	647	2326	3907	3405	2840
EXPORTS TO U.S.	466	1343	2087	2836	1511
IMPORTS	816	623	994	1200	1055
IMPORTS FROM U.S.	697	582	778	968	921
 <u>BULK PETROCHEMICALS (2)</u>					
EXPORTS	614	2264	3835	3331	2720
EXPORTS TO U.S.	443	1293	2027	2778	1455
IMPORTS	415	209	360	469	428
IMPORTS FROM U.S.	363	203	280	364	389
 <u>SPECIALTY PETROCHEMICALS (3)</u>					
EXPORTS	33	62	72	74	120
EXPORTS TO U.S.	23	50	60	58	56
IMPORTS	401	414	634	731	627
IMPORTS FROM U.S.	334	379	498	604	532
 <u>FERTILIZERS DERIVED FROM NATURAL GAS (4)</u>					
EXPORTS	1389	1801	1746	1906	1609
EXPORTS TO U.S.	1216	1572	1469	1684	1228
IMPORTS	59	136	269	291	225
IMPORTS FROM U.S.	48	120	158	147	81

(1) Preliminary data based on Statistics Canada publications 65-004 and 65-203.

(2) Includes primary petrochemicals and bulk secondary petrochemicals such as ethylene glycol, polyethylene, polypropylene, and polystyrene.

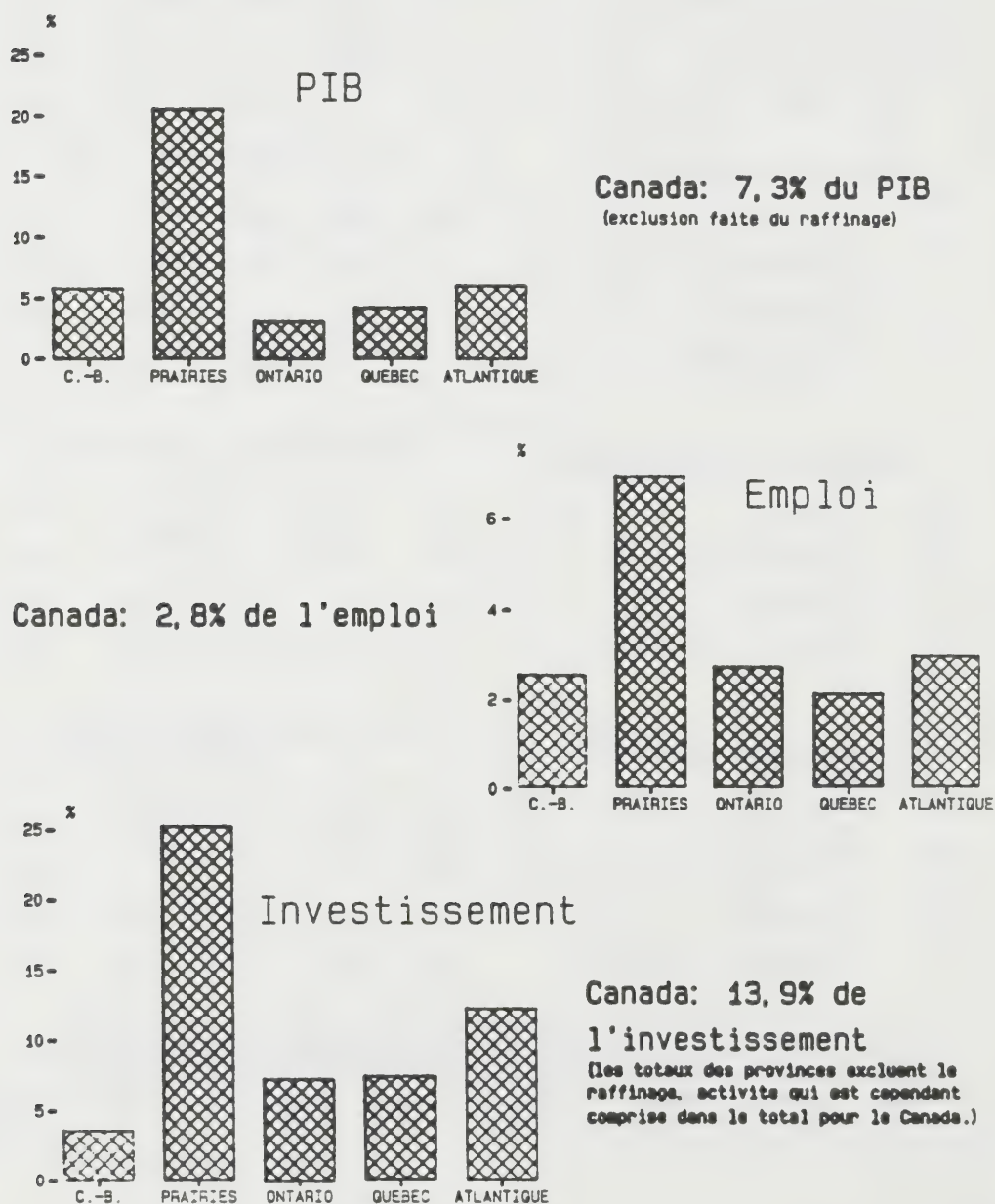
(3) Includes various specialty petrochemicals such as phenols, ethers, ketones, specialty rubbers, and specialty plastic resins.

(4) Fertilizers not included in petrochemicals.

ANNEXE «FA-12A»

TABLEAU 1

Industries energetiques et economies regionales: 1986
L'energie en p.cent de l'economie regionale



TABEAU 2

**EXCEDENT CANADIEN DU COMMERCE
ENERGETIQUE AVEC LES E.-U.**
(1981=100)



NETUSF

TABLEAU 3

EXCEDENT DU COMMERCE ENERGETIQUE ENTRE LE CAN. ET LES E.-U.
 JANVIER - SEPTEMBRE 1986 ET 1987
 MILLIONS DE DOLLARS



CAUSTB87

TABLÉAU 4

EXPORTATIONS D'ÉNERGIE AUX ÉTATS-UNIS

CANADA

Pétrole brut (A) Gaz naturel (B) Charbon/Bitumineux (C) Produits du pétrole et du charbon (D) Électricité (E)

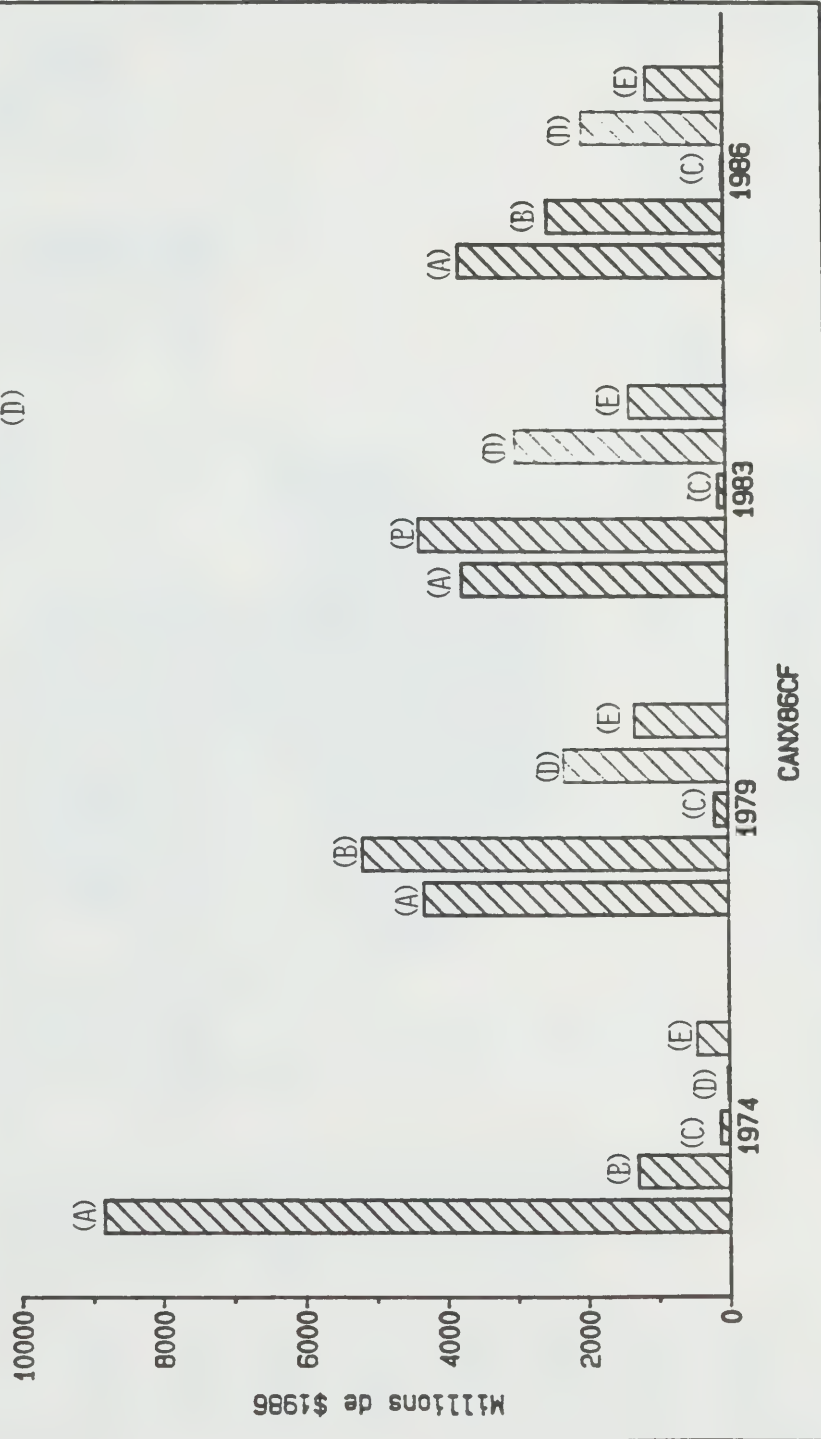
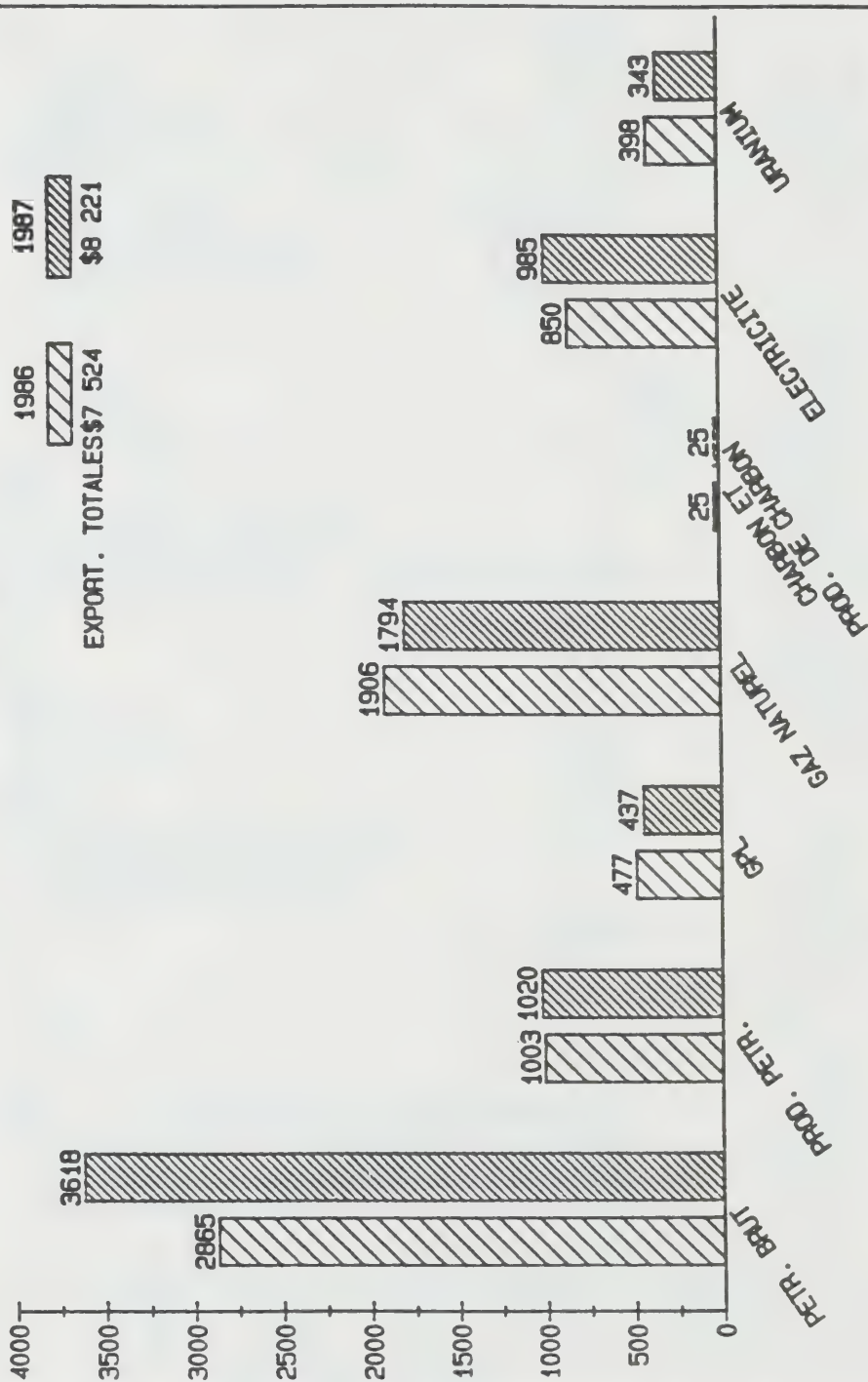


TABLEAU 5

EXPORTATIONS CANADIENNES D'ENERGIE AUX E.-U.
JANVIER - SEPTEMBRE 1986 ET 1987
MILLIONS DE DOLLARS

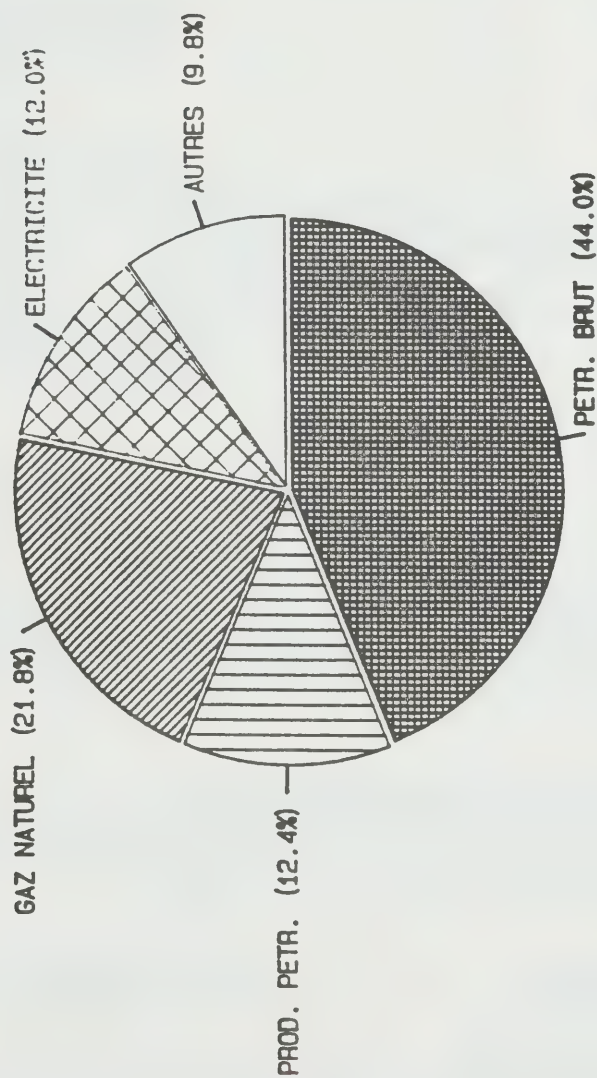
1986 1987
EXPORT. TOTALES \$7 524 \$8 221



CUS1308F

TABLEAU 5

VALEUR DES EXPORTATIONS CANADIENNE D'ENERGIE AUX E.-U.
JANVIER - SEPTEMBRE 1987
PROPORTION



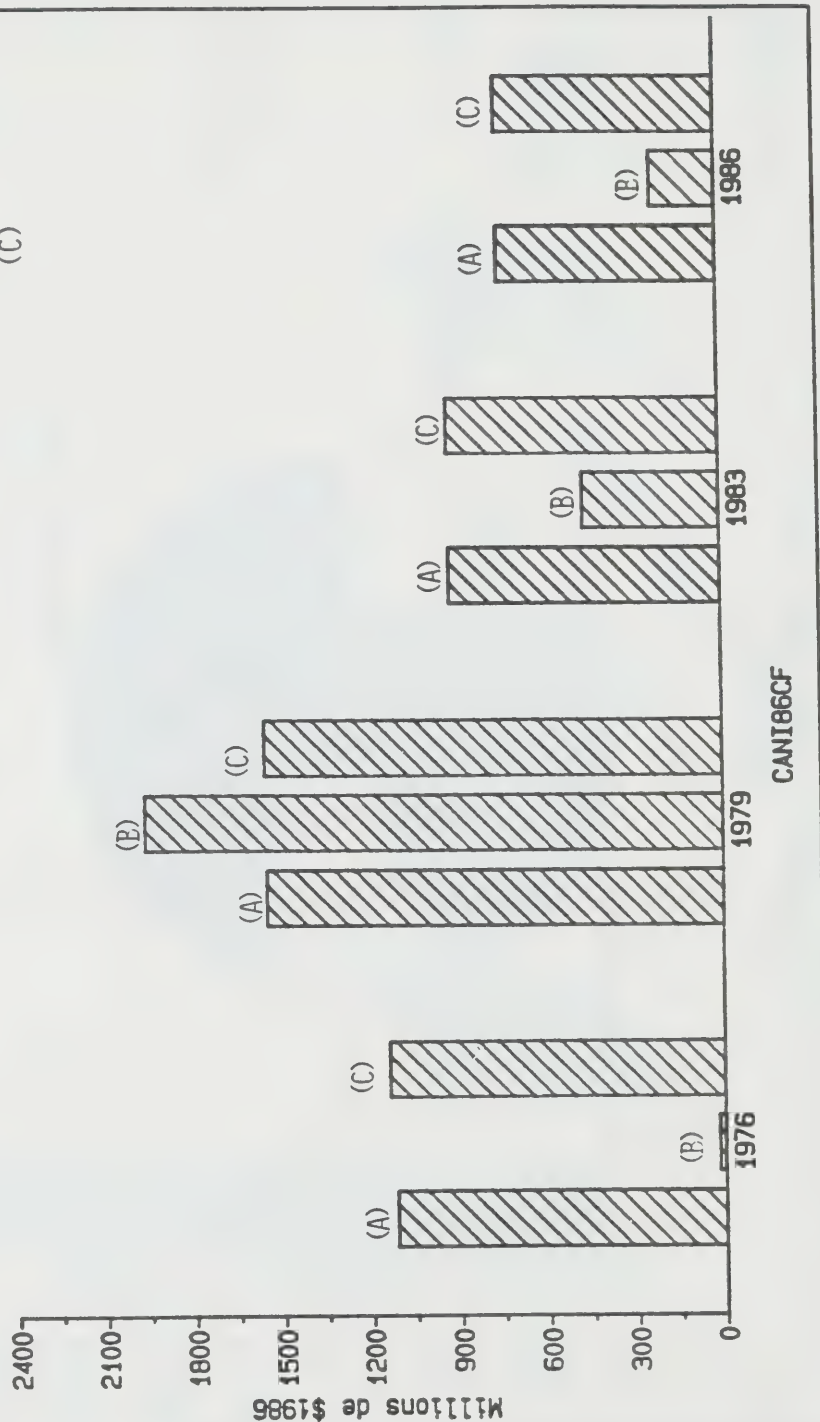
EXPORT. TOTALES :
8.2 MILLIARDS DE DOLLARS

EXUSP86F

TABLEAU 7

IMPORTATIONS D'ENERGIE DES ETATS-UNIS

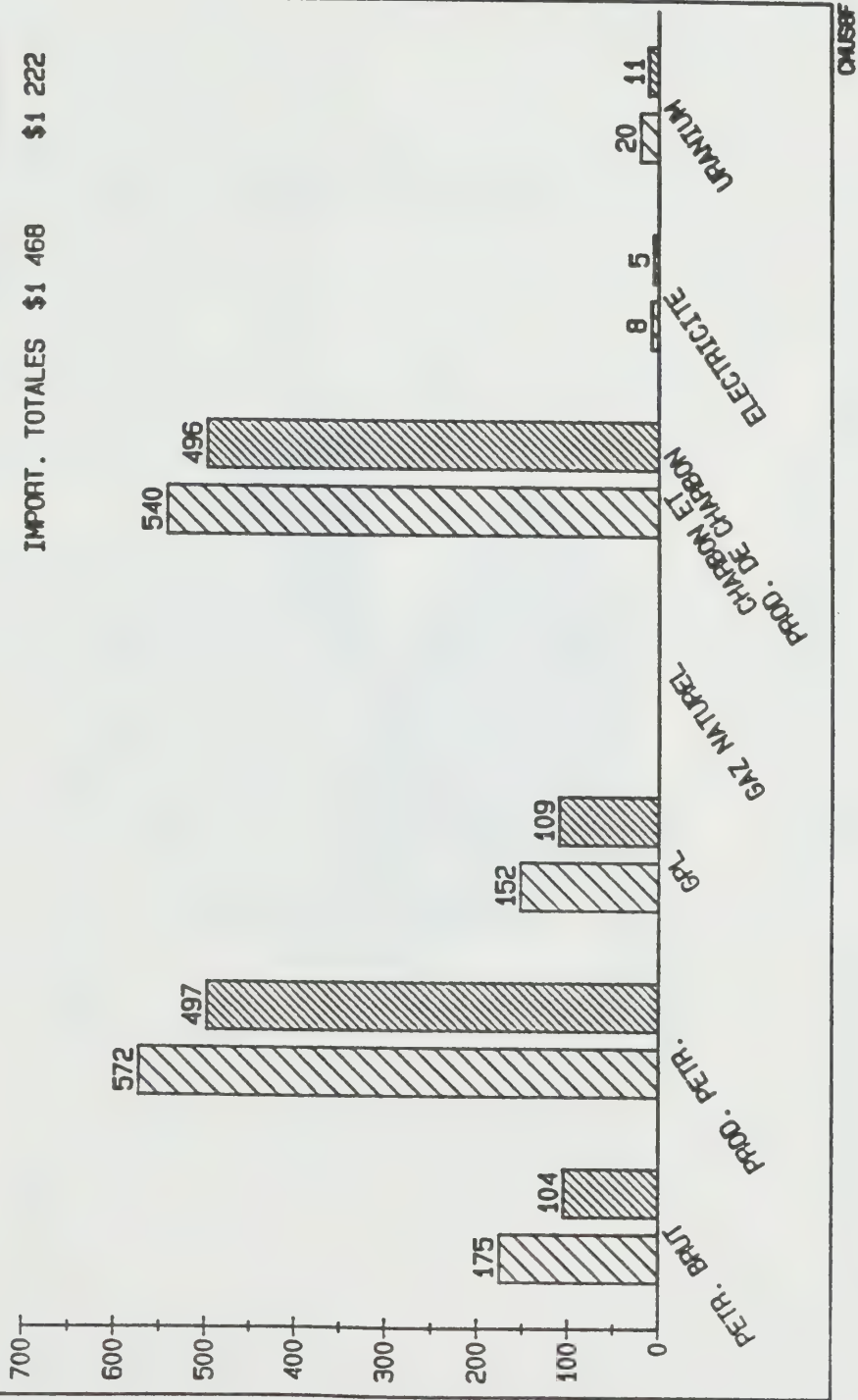
CANADA

Produits du
pétrole et du
charbon (C)Charbon/Bitumineux
(B)Pétrole brut
(A)

TABEAU 8

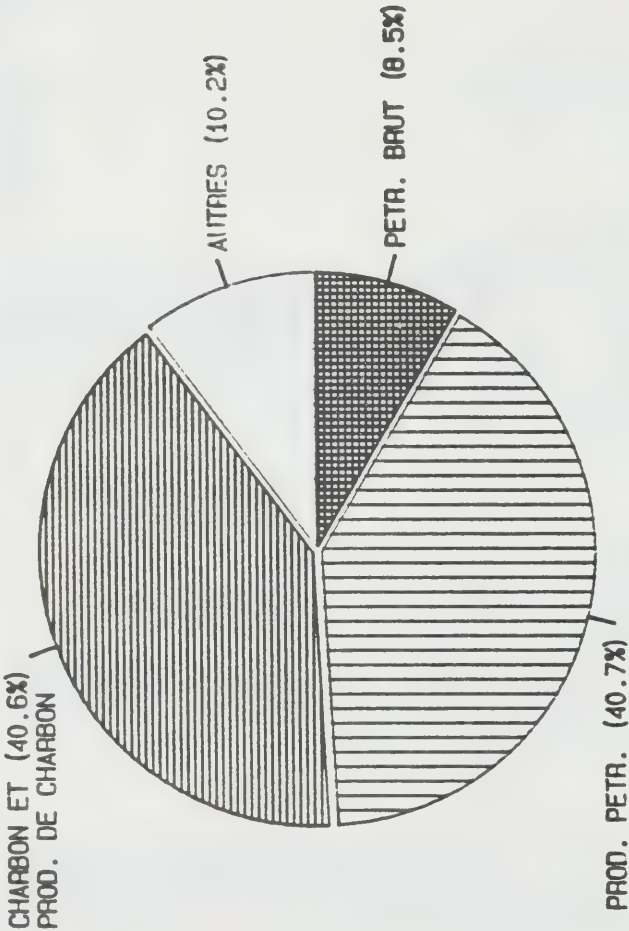
IMPORTATIONS CANADIENNES D'ENERGIE DES E.-U.
JANVIER - SEPTEMBRE 1986 ET 1987
MILLIONS DE DOLLARS

1986 1987
IMPORT. TOTALES \$1 468 \$1 222



TABEAU 9

VALEUR DES IMPORTATIONS CANADIENNES D'ENERGIE DES E.-U.
JANVIER - SEPTEMBRE 1987
PROPORTION



IMPORT. TOTALES:
1.2 MILLIARDS DE DOLLARS

BAISPR87

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD SUR LE
LIBRE-ÉCHANGE EN MATIÈRE D'ÉNERGIE

TARIFS

- ° TOUS LES TARIFS D'IMPORTATION ACTUELS SONT ÉLIMINÉS
- ° AUCUN NOUVEAU TARIF NE PEUT ÊTRE IMPOSÉ

TAXES D'EXPORTATION

- ° INTERDITES, À MOINS QU'ELLES NE SOIENT AUSSI APPLIQUÉES
À LA CONSOMMATION INTÉRIEURE

RESTRICTIONS IMPOSÉES AUX IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS

- ° AUCUNE RESTRICTION DE QUANTITÉ N'EST PERMISE, SAUF DANS DES CIRCONSTANCES SPÉCIALES

- PÉNURIE, CONSERVATION, CONTRÔLE DES PRIX, SÉCURITÉ NATIONALE

- ° LES RESTRICTIONS À L'EXPORTATION (SAUF SÉCURITÉ NATIONALE) SONT SUJETTES À:

- L'ACCÈS PROPORTIONNEL
 - L'ABSENCE DE DISCRIMINATION QUANT AUX PRIX
 - LA NON-PERTURBATION DES VOIES NORMALES D'APPROVISIONNEMENT ET DES GAMMES DE PRODUITS

- ° IL EST INTERDIT D'IMPOSER DES RESTRICTIONS SUR LES IMPORTATIONS CANADA - É.U.

- LES TAXES ET TARIFS D'IMPORTATIONS N'EXISTENT PLUS
 - LES RESTRICTIONS QUANTITATIVES SONT SUJETTES AUX DISPOSITIONS DU GATT

- ° ADOPTION D'UNE DÉFINITION PLUS STRICTE DE LA SÉCURITÉ NATIONALE:

- APPROVISIONNEMENT MILITAIRE ET CONTRATS DE DÉFENSE
 - SITUATIONS DE CONFLIT ARMÉ
 - NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES
 - MENACES À L'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRES NUCLÉAIRES AUX FINS DE LA DÉFENSE

RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE

- ° DROIT DE CONSULTATION FORMEL LORSQU'UNE PARTIE SE SENT LÉSÉE

INVESTISSEMENT

- ° TEMPORARISATION DES POLITIQUES ET SEUILS EXISTANTS DANS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE
 - L'ACQUISITION, PAR DES ÉTRANGERS, DE SOCIÉTÉS CANADIENNES VIABLES (ACTIF BRUT DE 5 MILLIONS OU PLUS) EST INTERDITE
 - SI L'ENTREPRISE EST EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE, ELLE PEUT ÊTRE ACHETÉE, À CONDITION QUE L'ACHETEUR PRENNE CERTAINS ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT, D'INVESTISSEMENT, ET D'EMPLOI
 - L'ACQUISITION DIRECTE PAR DES ÉTRANGERS, DE SOCIÉTÉS DÉJÀ SOUS LE CONTRÔLE ÉTRANGER (ACTIF DE 5 MILLIONS OU PLUS) EST GÉNÉRALEMENT PERMISE
 - LE SEUIL QUI DÉCLENCHÉ UN EXAMEN DES ACQUISITIONS INDIRECTES EST DE 5 MILLIONS DE L'ACTIF BRUT QUAND LA MOITIÉ EST AU CANADA ET DE 50 MILLIONS DE DOLLARS DANS TOUT AUTRE CAS; GÉNÉRALEMENT PERMISES MAIS SUJETTES AUX ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE CANADIANISATION ETC.
- ° LA DÉLIVRANCE DE LICENCES DE MISE EN VALEUR DES GISEMENTS EN RÉGIONS PIONNIÈRES EST SUJETTE À UN MINIMUM DE 50 % DE PARTICIPATION CANADIENNE

AUTRES DISPOSITIONS

- ° LE CANADA AURA ACCÈS AU BRUT DU VERSANT NORD DE L'ALASKA
- ° POLITIQUE D'INTERCONNEXION B.P.A.: LEVÉE PARTIELLE DES RESTRICTIONS SUR B.C. HYDRO
- ° ÉLIMINATION DE LA FORMULE DU COÛT LE PLUS BAS DE L'ONÉ
- ° LES DISPOSITIONS DU PROGRAMME INTERNATIONAL ÉNERGÉTIQUE DE L'AIE S'APPLIQUENT EN CAS DE CONFLIT
- ° STIMULANTS POUR LA PROSPECTION ET LA MISE EN VALEUR DES HYDROCARBURES ET ACTIVITÉS CONNEXES
- ° URANIUM
 - LE CANADA EXEMPTÉ DES RESTRICTIONS SUR L'ENRICHISSEMENT
 - LES É.-U. EXEMPTÉ DE L'APPLICATION DE LA POLITIQUE SUR L'ÉPURATION

RÉPERCUSSIONS DE L'ACCORD SUR L'ÉNERGIE

EFFETS IMMÉDIATS RESTREINTS

- ° ACCROISSEMENT DES RECETTES DES EXPORTATEURS DE PRODUITS ÉNERGÉTIQUES EN RAISON DE L'ÉLIMINATION DES TARIFS ET DROITS DE PASSAGE À LA DOUANE
 - 36 MILLIONS DE DOLLARS PAR AN, POUR BRUT ET PRODUITS PÉTROLIERS
 - 7 MILLIONS DE DOLLARS POUR LES AUTRES
- ° DÉBOUCHÉS PLUS SÛRS POUR LES EXPORTATIONS D'ÉLECTRICITÉ
 - L'INFLUENCE DES INTÉRÊTS DU CHARBON AUX É.-U. A ÉTÉ FREINÉE
 - MODIFICATION DE LA POLITIQUE D'INTERCONNEXION B.P.A.
- ° POSSIBILITÉ D'ACCROISSEMENT DES EXPORTATIONS D'URANIUM BRUT
 - LES DÉBOUCHÉS ACTUELS SONT PRÉSERVÉS PUISQUE LE CANADA EST EXEMPT DE TOUTE ACTION DES É.-U.
 - POSSIBILITÉ D'ACCROISSEMENT, LES AUTRES PAYS N'ÉTANT PAS EXEMPTÉS
- ° LA POSSIBILITÉ DE DROITS D'IMPORTATION SUR LE PÉTROLE NE MENACE PLUS LES EXPORTATIONS CANADIENNES

RÉPERCUSSIONS A LONGUE ÉCHÉANCE

- ° ACCÈS PLUS SÛR AUX MARCHÉS EN DÉPIT D'UN PROTECTIONNISME ACCRU AUX ÉTATS-UNIS, PARCE QUE:
 - IL EST INTERDIT D'IMPOSER DE NOUVEAUX TARIFS
 - IL EXISTE UNE DÉMARCHE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS
 - LA COMMISSION EXAMINERA LES MODIFICATIONS AUX LOIS COMMERCIALES
 - IL Y A DROIT DE CONSULTATION OFFICIELLE AU SUJET DE LA RÉGLEMENTATION

- ° CLIMAT D'INVESTISSEMENT PLUS STABLE ET PRÉVISIBLE - MAIS LES CLAUSES DE TEMPORARISATION GARANTISSENT UNE PRÉSENCE CANADIENNE AFFIRMÉE DANS LE SECTEUR ÉNERGÉTIQUE

**TABEAU 1: EXCÉDENT DU COMMERCE ÉNERGÉTIQUE DU CANADA
AVEC LES ÉTATS-UNIS**

JANVIER-SEPTEMBER 1986 ET 1987

	<u>1986</u> (Millions de dollars)	<u>1987</u>	<u>Variation</u> <u>en %</u>
Pétrole brut	2 690	3 514	30.6
Produits du pétrole raffiné	432	523	21.2
Gaz naturel	1 905	1 794	-5.9
GPL	324	328	1.1
Charbon	-452	-434	4.0
Produits du charbon	-64	-37	42.0
Électricité	842	980	16.4
Uranium*	<u>378</u>	<u>332</u>	<u>-12.2</u>
Total	6 056	6 999	15.6
 <u>EXCÉDENT TOTAL DU</u> <u>COMMERCE ÉNERGÉTIQUE</u> <u>DU CANADA AVEC TOUS</u> <u>LES PAYS (É.-U. COMPRIS)</u>			
	4 876	5 750	17.9
 <u>EXCÉDENT TOTAL DU COMMERCE</u> <u>DE MARCHANDISES DU CANADA</u> <u>(ÉNERGIE COMPRISE) AVEC</u> <u>LES ÉTATS-UNIS</u>			
	10 975	11 232	2.3

* Uranium et autres produits radioactifs.

TABLEAU 2: EXCÉDENT DU COMMERCE ÉNERGÉTIQUE DU CANADA AVEC LES É.-U.

JANVIER-SEPTEMBER 1986 ET 1987

	EXPORTATIONS			IMPORTATIONS		
	1986 (millions de dollars)	1987	Variation en %	1986 (millions de dollars)	1987	Variation en %
Pétrole brut	2 865	3 618	26.3	175	104	-40.5
Produits du pétrole raffiné	1 003	1 020	1.7	572	497	-13.0
Gaz naturel	1 906	1 794	-5.9	-	-	-
GPL	477	437	-8.4	152	109	-28.6
Charbon	11	5	-57.2	463	439	-5.3
Produits du charbon	14	20	46.4	77	57	-26.6
Électricité	850	985	15.8	8	5	-33.8
Uranium*	398	343	-13.8	20	11	-43.1
Commerce total d'énergie avec les États-Unis	7 524	8 221	9.3	1 468	1 222	-16.7
Commerce total de marchandises avec les États-Unis	69 079	68 587	-0.7	58 104	57 355	-1.3
Total marchandises: proportion de l'énergie	10.9	12.0	-	2.5	2.1	-
Commerce total, tous pays y compris États-Unis	9 340	9 754	4.4	4 464	4 004	-10.3

* Uranium et autres produits radioactifs.

TABLEAU 3 - COMMERCE ÉNERGÉTIQUE DU CANADA AVEC LES ÉTATS-UNIS

JANVIER-SEPTEMBRE 1986 ET 1987

UNITÉS SI

	<u>EXPORTATIONS</u>			<u>IMPORTATIONS</u>		
	1986	1987	Variation en %	1986	1987	Variation en %
Pétrole brut - 10 ³ M ³	25 029	26 695	6.7	1 441	766	-46.8
Produits du pétrole raffiné - 10 ³ M ³	5 520	5 834	5.7	2 794	2 558	-8.4
Gaz naturel - 10 ⁶ M ³	14 887	19 038	27.9	2	-	-
GPL - 10 ³ M ³	3 547	4 225	19.1	1 144	1 252	9.4
Charbon - Kilotonnes	235	131	-44.3	8 296	8 369	0.9
Produits du charbon - kilotonnes	104	169	62.5	509	533	4.7
Électricité - GWH	26 803	37 095	38.4	187	158	-15.5

UNITÉS IMÉRIALES

	<u>EXPORTATIONS</u>		<u>IMPORTATIONS</u>	
	1986	1987	1986	1987
Pétrole brut - milliers de barils	157 508	167 992	9 068	4 820
Produits du pétrole raffiné - milliers de barils	34 737	36 713	17 583	16 097
Gaz naturel - millions de pieds cubes	525 526	672 060	71	-
GPL - milliers de barils	22 321	26 588	7 199	7 879
Charbon - milliers de tonnes courtes	259	144	9 145	9 225
Produits du charbon - milliers de tonnes courtes	115	186	561	588
Électricité - GWH	26 803	37 095	187	158

TABLEAU 4 - CONSOMMATION ET EXPORTATIONS CANADIENNES
DE GAZ AUX ÉTATS-UNIS

	<u>CONSOMMATION</u> <u>ÉTATS-UNIS</u>	<u>EXPORTATIONS</u> <u>CANADIENNES</u>	<u>PROPORTION</u> <u>EN %</u>
	MILLIARDS DE PIEDS CUBES		
1980	19 877	811	4.1
1981	19 404	766	3.9
1982	18 001	779	4.3
1983	16 835	681	4.0
1984	17 951	756	4.2
1985	17 281	923	5.3
1986	16 221	737	4.5
1986 total de 9 mois	11 315	520	4.6
1987 total de 9 mois	10 850	632	5.8

TABEAU 5 - COMMERCE PÉTROCHIMIQUE DU CANADA (1)
(Millions de dollars)

	<u>1973</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u> <u>9 mois</u>
<u>ENSEMBLE DES PRODUITS PÉTROCHIMIQUES</u>					
EXPORTATIONS	147	1 325	1 897	1 778	1 608
EXPORTATIONS AUX É.-U.	81	709	1 069	1 420	825
IMPORTATIONS	307	862	1 576	1 749	1 391
IMPORTATIONS DES É.-U.	264	774	1 284	1 437	1 173
<u>PRODUITS EN VRAC (2)</u>					
EXPORTATIONS	129	1 238	1 792	1 674	1 502
EXPORTATIONS AUX É.-U.	71	655	1 014	1 360	770
IMPORTATIONS	95	192	325	366	331
IMPORTATIONS DES É.-U.	85	186	269	304	297
<u>PRODUITS SPÉCIAUX (3)</u>					
EXPORTATIONS	18	87	105	104	106
EXPORTATIONS AUX É.-U.	10	55	55	60	55
IMPORTATIONS	211	670	1 251	1 383	1 060
IMPORTATIONS DES É.-U.	178	589	1 015	1 133	876
<u>FERTILISANTS DÉRIVÉS DU GAZ NATUREL (4)</u>					
EXPORTATIONS	88	285	310	301	219
EXPORTATIONS AUX É.-U.	75	234	260	268	165
IMPORTATIONS	3	26	56	45	30
IMPORTATIONS DES É.-U.	2	23	35	26	13

(1) Données préliminaires fondées sur les publications 65-004 et 65-203 de Statistique Canada.

(2) Y compris produits pétrochimiques primaires et produits pétrochimiques secondaires en vrac comme l'éthylène glycol, le polyéthylène, le polypropylène et le polystyrène.

(3) Y compris plusieurs produits spéciaux comme les phénols, les éthers, les cétones, les caoutchouc spécialisés, les résines plastiques spéciales.

(4) Les fertilisants ne font pas partie des produits pétrochimiques.

TABLEAU 6 - COMMERCE PÉTROCHIMIQUE DU CANADA (1)
(Milliers de tonnes)

	<u>1973</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u> <u>9 mois</u>
<u>ENSEMBLE DES PRODUITS PÉTROCHIMIQUES</u>					
EXPORTATIONS	647	2 326	3 907	3 405	2 840
EXPORTATIONS AUX É.-U.	466	1 343	2 087	2 836	1 511
IMPORTATIONS	816	623	994	1 200	1 055
IMPORTATIONS DES É.-U.	697	582	778	968	921
<u>PRODUITS EN VRAC (2)</u>					
EXPORTATIONS	614	2 264	3 835	3 331	2 720
EXPORTATIONS AUX É.-U.	443	1 293	2 027	2 778	1 455
IMPORTATIONS	415	209	360	469	428
IMPORTATIONS DES É.-U.	363	203	280	364	389
<u>PRODUITS SPÉCIAUX (3)</u>					
EXPORTATIONS	33	62	72	74	120
EXPORTATIONS AUX É.-U.	23	50	60	58	56
IMPORTATIONS	401	414	634	731	627
IMPORTATIONS DES É.-U.	334	379	498	604	532
<u>FERTILISANTS DÉRIVÉS DU GAZ NATUREL</u>					
EXPORTATIONS	1 389	1 801	1 746	1 906	1 609
EXPORTATIONS AUX É.-U.	1 216	1 572	1 469	1 684	1 228
IMPORTATIONS	59	136	269	291	225
IMPORTATIONS DES É.-U.	48	120	158	147	81

(1) Données préliminaires fondées sur les publications 65-004 et 65-203 de Statistique Canada.

(2) Y compris produits pétrochimiques primaires et produits pétrochimiques secondaires en vrac comme l'éthylène glycol, le polyéthylène, le polypropylène et le polystyrène.

(3) Y compris plusieurs produits spéciaux comme les phénols, les éthers, les cétones, les caoutchouc spécialisés, les résines plastiques spéciales.

(4) Les fertilisants ne font pas partie des produits pétrochimiques.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

4:00 p.m.

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. David Oulton, Free Trade Agreement Coordinator;

Mr. David Burpee, Director, Energy Electricity Policy,
Energy Commodity Sector;

Mr. Mark Sills, Director, Bilateral Energy Relations Sec-
tion.

7:00 p.m.

Mr. Robert Pierce, President, Nova, A Corporation of
Alberta.

16 heures

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. David Oulton, coordonnateur de l'accord sur le libre-
échange;

M. David Burpee, directeur de la politique en matière
d'énergie électrique, Direction de l'électricité;

M. Mark Sills, directeur, Section des relations bilatérales-
énergie.

19 heures

M. Robert Pierce, président, Nova, a Corporation of
Alberta.

2 A1
YC23
F71



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, February 2, 1988

Le mardi 2 février 1988

Issue No. 13
Sixth proceedings on:

Fascicule n° 13
Sixième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray (or Doody)
De Bané	Otteneheimer
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stollery
*MacEachen (or Frith)	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Otteneheimer substituted for that of the Honourable Senator Muir. (*February 2, 1988*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray (ou Doody)
De Bané	Otteneheimer
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stollery
*MacEachen (ou Frith)	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Otteneheimer substitué à celui de l'honorable sénateur Muir. (*le 2 février 1988*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign
Affairs be authorized to examine and report upon ele-
ments of a Free Trade Agreement between Canada and
the United States, tabled in the Senate on October 6,
1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subse-
quently agreed to; and

That the Committee present its report no later than
March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre
1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étran-
gères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de
libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés
au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n°
332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la
suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29
mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 2, 1988
(44)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 7:10 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Grafstein, Ottenheimer, Roblin and van Roggen. (4)

Other Senators present: The Honourable Senators Hays, Olson and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Petroleum Association (CPA):

Mr. Bill Gatenby, Chairman of CPA and President of Texaco Canada Resources;

Mr. Arne Nielsen, Chairman of CPA, Task Force on Free Trade and Chairman and Chief Executive Officer of Mobil Oil Canada;

Mr. Hans Maciej, Vice President of CPA;

Mr. Ian Smyth, President of CPA.

From the Ontario Natural Gas Association:

Mr. Paul Pinnington, Managing Director, Ontario Natural Gas Association;

Mr. Charles Safrance, Senior Vice President, Consumers Gas;

Mr. Jack Cooper, Senior Vice President, Union Gas Limited.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Messrs. Gatenby, Nielsen and Pinnington each made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 9:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 FÉVRIER 1988
(44)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 19 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Grafstein, Ottenheimer, Roblin et van Roggen. (4)

Aussi présents: Les honorables sénateurs Hays, Olson et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (3)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, et M^{me} Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint au leader de l'opposition au Sénat.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association pétrolière du Canada (APC):

M. Bill Gatenby, président du conseil d'administration de l'APC et président de *Texaco Canada Resources*;

M. Arne Nielsen, président du Groupe d'étude sur le libre-échange de l'APC et président-directeur général de *Mobil Oil Canada*;

M. Hans Maciej, vice-président de l'APC;

M. Ian Smyth, président de l'APC.

De l'Ontario Natural Gas Association:

M. Paul Pinnington, administrateur délégué, *Ontario Natural Gas Association*

M. Charles Safrance, vice-président exécutif de *Consumers Gas*

M. Jack Cooper, vice-président-en-chef, *Union Gas Limited*.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis déposé au Sénat le 6 octobre 1987 et des textes adoptés ultérieurement.

MM. Gatenby, Nielsen et Pinnington font chacun une déclaration et répondent aux questions avec les autres témoins.

À 21 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 2, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 7:00 p.m. to examine the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen: (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I apologize to our witnesses this evening for the small attendance of senators. The committee sat for a couple of hours this afternoon and, at about 6 o'clock, seven or eight members of the committee were present. I am sure that in an hour from now they will still be coming in after dinner, but we must get underway.

We have before us this evening representatives of the Canadian Petroleum Association followed by representatives of the Ontario Natural Gas Association. I will start with the introduction of the representatives from the Canadian Petroleum Association.

I welcome Mr. William Gatenby, the President of Texaco Canada Resources, who, at the moment, is the Chairman of the CPA. He is appearing before us mainly in that capacity. With him is Mr. Arne Nielsen, the Chairman and Chief Executive Officer of Mobil Oil Canada Ltd. Mr. Nielsen was Chairman of the CPA Task Force on Free Trade. They are accompanied by Mr. Ian Smith, the President of the CPA and Mr. Hans Maciej, Vice President of the CPA.

We are grateful to you gentlemen for coming here this evening at considerable inconvenience to yourselves to assist us in this study we are undertaking of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. At the moment we are concentrating on the energy portion of that agreement.

Following your presentation and questions by members of the committee, for approximately an hour, we will hear from the Ontario Natural Gas Association. At that time I will introduce the representatives to you.

Mr. Gatenby, if you have an opening presentation, please proceed and we will then go on to questions from members of the committee.

Mr. Bill Gatenby, Chairman of CPA and President of Texaco Canada Resources: Good evening, Mr. Chairman and ladies and gentlemen. The Canadian Petroleum Association certainly welcomes this opportunity to appear before this Senate committee.

The members of the Canadian Petroleum Association represent a major force in Canadian industry. Our member companies account for more than 80 per cent of this country's oil production and for more than two-thirds of its natural gas.

Mr. Chairman, I want to make it clear that our membership includes, and we speak for, most of Canada's major Canadian producers. These include such companies as Canterra, Dome, Gulf, Home, Husky, Norcen, Pan-Canadian and Petro-Canada. As an aside, when I complete my term as chairman in

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 février 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 19 heures pour examiner l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je dois m'excuser auprès de nos témoins pour le faible nombre de sénateurs présents ce soir. Le comité a siégé quelques heures cet après-midi et vers 18 heures sept ou huit membres du comité étaient présents. Je suis certain que d'ici une heure, une fois le repas terminé, ils arriveront mais en attendant nous devons poursuivre.

Nous entendrons ce soir des représentants de l'Association pétrolière du Canada puis de l'Ontario Natural Gas Association. Je vais d'abord vous présenter les représentants de l'Association pétrolière du Canada.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. William Gatenby, président de la Texaco Canada Resources et actuel président de l'APC. C'est d'ailleurs principalement à ce titre qu'il comparait. Il est accompagné de M. Arne Nielsen, président et directeur général de la Mobil Oil Canada Ltd. M. Nielsen a été président du Groupe d'étude sur le libre-échange de l'APC. Tous deux sont accompagnés par M. Ian Smith, président de l'APC et par M. Hans Maciej, vice-président de l'Association pétrolière.

Nous vous sommes reconnaissants, messieurs, d'avoir accepté de comparaître devant nous ce soir malgré les inconvénients considérables que cela vous occasionne, afin de nous aider dans l'étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, que nous entamons. Nous nous intéressons pour l'instant au volet énergétique de l'Accord.

Après votre exposé et les questions des membres du comité, ce qui devrait durer environ une heure, nous entendrons les représentants de la *Ontario Natural Gas Association*. Je vous présenterai alors les représentants de cette association.

Monsieur Gatenby, si vous avez une déclaration préliminaire, je vous donne la parole. Les membres du comité poseront ensuite leurs questions.

M. Bill Gatenby, président de l'Association pétrolière du Canada et président de la Texaco Canada Resources: Bonsoir, monsieur le président, mesdames et messieurs. L'Association pétrolière du Canada se réjouit de pouvoir comparaître devant ce comité sénatorial.

Les membres de l'Association pétrolière du Canada représentent une force majeure de l'industrie canadienne. Les sociétés membres de l'association assurent plus de 80 p. 100 de la production pétrolière nationale et au-delà des deux tiers de la production du gaz naturel.

Monsieur le président, je tiens à préciser la composition de notre association et je veux souligner que nous parlons au nom des principaux producteurs canadiens, notamment des sociétés comme Canterra, Dome, Gulf, Home, Husky, Norcen, PanCanadian et Petro-Canada. En passant, quand je terminerai mon

[Text]

March, Bert Hopper of Petro-Canada, will become chairman. Bart Rombough, who is President of Pan-Canadian, the CPR Oil and Gas Company in Alberta, will be second vice chairman and will succeed Mr. Hopper. We have good representation from our Canadian member companies.

Back in 1983, under the leadership of my colleague, Arne Nielsen, our association undertook a major, in-depth review at a time that our industry was under a crippling regulatory regime. As a result, the document entitled, "A New Oil & Gas Policy for Canada," our association's proposals for a new policy direction, was issued early in 1984. It included strong recommendations for reduced regulation and enhanced access to export markets through a freer trade regime. The arrangements negotiated under the current trade agreement provide us with secure access to the U.S. market which is, certainly, the largest single energy market in the world. We, the Canadian Petroleum Association, therefore, fully support this agreement.

With your permission, Mr. Chairman, I would now like to turn our testimony over to Mr. Nielsen. Mr. Nielsen, is, of course, Chairman of Mobil and he has served as Chairman of the CPA on two occasions. He was raised in the farm community of Standard, Alberta. He is a University of Alberta geology graduate and the discoverer of the Penema Field and one of our distinguished colleagues.

Mr. Arne Nielsen, Chairman of CPA Task Force on Free Trade and Chairman and Chief Executive Officer of Mobil Oil Canada: Mr. Chairman, the members of the Canadian Petroleum Association welcome a trade agreement with the world's major market for petroleum and its products.

Free trade is a logical extension of the energy policies that have been developed over the last three years. It is consistent with the deregulation of oil prices, the competitive flow of oil imports and exports and the changes to the natural gas regime.

With the freest possible bilateral trade in energy between Canada and the United States, Canada will be exempt from U.S. protectionist measures that might otherwise be contemplated. United States markets are critically important to the development of Canada's oil and gas resources. Canada has in the past derived, and continues to derive, tremendous benefit from those markets because of the economic activity, employment opportunities and technological advances which those sales generate. For example, net export revenues from crude oil, natural gas and its by-products to the U.S., amounting to \$5.4 billion for the first nine months of last year, were more than Canada's total trade surplus of \$3.3 billion.

It is our assessment that without those export sales, investment spending by our sector might have been some \$30 billion lower during the last 10 years. In future, development of heavy oil, natural gas and frontier production for the benefit of Canadians will equally depend on the availability of U.S. mar-

[Traduction]

mandat à la présidence en mars, c'est M. Bert Hopper de Petro-Canada qui me remplacera. M. Bart Rombough, président de Pan-Canadian et de la *CPR Oil and Gas Company* en Alberta, deviendra deuxième vice-président et succédera à M. Hopper. Les sociétés canadiennes membres de l'association y sont bien représentées.

En 1983, sous la direction de mon collègue, M. Arne Nielsen, notre association avait entrepris une importante étude en profondeur, à une époque où notre industrie était soumise à une réglementation écrasante. Cette étude a débouché sur la publication, au début de 1984, du document intitulé «*A New Oil & Gas Policy for Canada*», qui énonçait les propositions de notre association concernant une nouvelle politique. On y recommandait instamment l'assouplissement de la réglementation un meilleur accès aux marchés d'exportation, dans le cadre d'une libéralisation des échanges commerciaux. L'actuel Accord de libre-échange nous garantit l'accès au marché américain, certainement le plus important marché de l'énergie au monde. L'Association pétrolière du Canada est donc entièrement favorable à cet accord.

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais maintenant céder la parole à M. Nielsen. M. Nielsen est, bien sûr, président de la Mobil et il a été président de l'APC à deux reprises. M. Nielsen a grandi dans la collectivité agricole de Standard (Alberta). Il détient un diplôme en géologie de l'université de l'Alberta et c'est lui qui a découvert le gisement de Penema.

M. Arne Nielsen, président du Groupe d'étude sur le libre-échange de l'APC et président et directeur général de Mobil Oil Canada: Monsieur le président, les membres de l'Association pétrolière du Canada se réjouissent de l'Accord de libre-échange conclu avec le plus important marché mondial du pétrole et de ses produits dérivés.

Le libre-échange est le prolongement logique des politiques énergétiques élaborées ces trois dernières années. Il est compatible avec la déréglementation des prix du pétrole, l'importation et les exportations de pétrole à prix concurrentiel et les changements apportés au régime du gaz naturel.

Grâce à des échanges bilatéraux aussi libres que possible avec les États-Unis dans le domaine énergétique, le Canada échappe aux mesures protectionnistes que les États-Unis pourraient autrement envisager. Le marché américain est essentiel à la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières du Canada. Le Canada a retiré dans le passé et continue de retirer des avantages considérables de ces marchés en raison de l'activité économique, des débouchés d'emplois et des progrès technologiques que génèrent les ventes. Par exemple, les recettes d'exportations nettes de pétrole brut, de gaz naturel et des produits dérivés aux États-Unis se chiffrent à 5,4 milliards de dollars pour les neuf premiers mois de l'an dernier, ce qui est supérieur à l'excédent commercial de 3,3 milliards enregistré par le Canada.

Nous estimons que sans les ventes d'exportation, les dépenses d'immobilisations de notre industrie auraient pu être inférieures de quelque 30 milliards de dollars au cours des dix dernières années. Dans l'avenir, l'exploitation du pétrole lourd, du gaz naturel et des ressources des régions neuves dans l'intérêt

[Text]

kets. Export markets provide an outlet for surplus natural gas production and for most of the heavy oil we produce. And export markets will be needed to bring into production large scale frontier developments. Not only will much wealth be generated from these projects, but continuity of supply to Canadians will be enhanced by their development, facilitated by access to export markets.

Mr. Chairman, certain concerns have been raised regarding the energy provisions in the agreement. Let me deal briefly with some of them. We in Canada have followed a very protectionist policy, but this policy, in the long term, really did not truly provide, for example, the expected security of gas supply. The reality is that regulation or export restriction has nothing to do with security of supply. On the contrary, the requirement for holding 25 years of reserves before permitting exports reduced the incentive to develop gas. It is very costly to hold reserves unnecessarily in the ground, a cost that must ultimately be borne by the users of natural gas.

Let me illustrate that point. In 1971 the National Energy Board determined that no surplus of natural gas would remain after due allowance had been made for the reasonably foreseeable Canadian requirements. As a result we lost sales opportunities. This was quite unnecessary. Remaining gas reserves at the end of 1971 were 61.5 TCF in western Canada. After producing 37.5 TCF in the interim our reserves have grown to about 74 TCF. This expansion occurred thanks to rising price expectations, not to our export policies. The point I wish to make is that reserves at any time are only a shelf-ready inventory, depleted at one end and replenished at the other. What really counts is the investment number, not the shelf-inventory number. Holding gas in the ground discourages investment.

Let me mention three more reasons: Our exploration effort is unpredictable. We have difficulty predicting the size of a discovery and thus the available output, unlike a manufacturing facility that can be designed for a specific level of production. Economies of scale also play a major role in our business. For an offshore project or an oilsands plant to be economic, a certain size is required. Economics also dictate that the output from such projects be as close to capacity as possible, which, in turn, requires unconstrained market access.

Secondly, when we consider the industry's history, we find significant capacity underutilization because of market constraints, often politically induced. With today's lower price expectations we need to ensure greater cost effectiveness. Market access is essential if we are to operate closer to capacity. Unit costs fall when production facilities and pipelines operate near capacity.

[Traduction]

des Canadiens dépendra aussi de l'accès aux marchés américains. Les marchés d'exportation constituent un débouché pour le surplus de gaz naturel et pour la majeure partie du pétrole lourd que nous produisons. Nous avons également besoin des marchés d'exportation pour assurer la mise sur pied de projets d'envergure dans les régions neuves. Non seulement ces projets apporteront la prospérité, mais la continuité des approvisionnements des Canadiens sera améliorée par la mise en valeur des ressources, elle-même facilitée par l'accès aux marchés d'exportation.

Monsieur le président, on a exprimé des craintes au sujet des dispositions de l'Accord de libre-échange concernant l'énergie. J'aimerais aborder brièvement cet aspect. Le Canada a appliqué une politique très protectionniste, mais à long terme, elle n'a pas vraiment assuré, entre autres choses, la sécurité d'approvisionnement que nous espérons. En fait, la réglementation ou la restriction des exportations n'a rien à voir avec la sécurité d'approvisionnement. Au contraire, le fait d'exiger que l'on dispose de réserves pour 25 ans avant d'autoriser les exportations a découragé la mise en valeur des ressources gazières. Le maintien de réserves non nécessaires dans le sol coûte très cher et ce sont en dernier ressort les consommateurs qui paient la note.

Voilà un exemple concret. En 1971, l'Office national de l'énergie a décidé qu'on ne conserverait plus aucun surplus de gaz naturel une fois qu'on aurait dûment tenu compte des besoins prévisibles raisonnables du Canada. Résultat, nous avons perdu des débouchés commerciaux. Cette mesure n'était pas nécessaire. Les réserves de gaz qui restaient à la fin de 1971 se chiffraient à 61,5 billions de pieds cubes dans l'ouest du Canada. Après avoir produit entre-temps 37,5 billions de pieds cubes, nos réserves atteignent maintenant 74 billions de pieds cubes. Cette augmentation est imputable à la hausse de prix anticipée et non pas à nos politiques d'exportation. Je veux faire comprendre que les réserves ne représentent toujours que des stocks disponibles, qui sont épuisés à un moment donné et reconstitués à un autre. L'important, c'est le montant des investissements et non pas le niveau des stocks. Le fait de conserver le gaz dans le sol décourage les investisseurs.

J'ajouterai trois autres raisons: les résultats de notre effort de prospection sont imprévisibles. Nous avons de la difficulté à prévoir l'importance d'une découverte et, partant, la production possible, à la différence d'une manufacture qui peut être conçue pour un niveau précis de production. Les économies d'échelle jouent également un rôle important dans notre industrie. Pour qu'un projet au large des côtes ou une usine de traitement des sables bitumineux soit rentable, il faut qu'ils aient une certaine envergure. Les lois de l'économie font également que des projets de ce genre doivent autant que possible produire à plein régime, ce qui en retour exige un accès illimité au marché.

Deuxièmement, si on fait l'historique de l'industrie, on constatera qu'elle a tourné en deçà de sa capacité à cause de restrictions commerciales, souvent d'origine politique. Étant donné les actuelles prévisions de baisse des prix, il faut assurer un meilleur rapport coût/efficacité. L'accès au marché est essentiel si nous voulons que notre industrie tourne à plein régime. Les coûts unitaires baissent quand les installations de

[Text]

A third very important benefit of the trade agreement is the improved confidence that will be engendered in trading relationships. This will allow Canadian production to expand with greater certainty. It will also allow Canadian exports to compete on a more equal footing in the United States market. This will mean both increased sales and more competitive prices as Canadian production moves away from meeting just supplementary demands in the U.S. market.

Aside from the immediate benefits to our industry of having assured access to the large U.S. market, there are indirect benefits. Our industry provides the feedstock for much of Canada's petrochemical industry. That industry should grow once tariff restrictions are removed. Canadian methanol presently faces an 18 per cent U.S. duty and polyethylene a 12.5 per cent duty. Removal of those impediments to export sales should offer not only a welcome boost to the petrochemical industry, but a major market increase for Canadian petroleum production at home.

Economic evidence across the nation confirms our industry's claim that activity in many other sectors of our economy is stimulated by activity in Canada's petroleum industry. When oil industry activity is strong, benefits in the form of jobs, taxes, demand for equipment services and economic activity flow to all parts of Canada.

The first activity takes place in financial areas when a project is launched. It flows from there to construction, to the wholesale and manufacturing sectors and then to retail sales. A review of shopping lists from just a small sample of our members operating from western Canada reveals more than 4,500 Ontario firms which provide goods and services to the industry. Central Canada is our industry's supermarket, manufacturing and marketing much of the wide assortment of industrial and consumer goods used by the industry and its people.

Aside from thousands of kilometres of pipe, the industry uses trainloads of cement, valves, electric motors, meters, gauges, computers, helicopters, telephones, telemetering and telemonitoring equipment, trucks and cars, draglines, steel cable, chain, and virtually any other goods manufactured in Canada.

Mr. Gatenby: Thank you, Mr. Nielsen. Mr. Chairman, we have described the merits of this agreement to our industry and the spinoffs to other Canadian sectors. We know that this agreement benefits the petroleum industry. We also believe that this trade agreement benefits Canadians generally. We will be pleased to answer any questions.

Might I take a moment to say that I have been doing a lot of homework and reading. I have the *Canada-United States Relations*, Volume 3, which was issued in March, 1982 by this same committee. I was taken with the final paragraph. I found that it summed it up very nicely. It says:

[Traduction]

production et les pipe-lines fonctionnent presque à plein régime.

Le troisième grand avantage du libre-échange est la confiance accrue qui en résultera dans les relations commerciales. Le Canada sera en mesure d'augmenter sa production avec plus de confiance. Sur le marché américain, les exportations canadiennes pourront en outre concurrencer les autres sur un pied d'égalité. Il en résultera un accroissement des ventes, et des prix plus concurrentiels puisque la production canadienne ne se limitera plus à répondre aux besoins excédentaires du marché américain.

Outre les avantages immédiats résultant d'un accès garanti au marché américain, notre industrie en retirera des avantages indirects. L'industrie canadienne fournit les matières premières pour la majeure partie de l'industrie pétrochimique au Canada. Cette industrie devrait connaître une expansion une fois les restrictions supprimées. Les États-Unis imposent actuellement un droit d'entrée de 18 p. 100 au méthane et de 12,5 p. 100 au polyéthylène produits au Canada. L'élimination de ces obstacles à l'exportation donnera non seulement un bon coup de pouce à l'industrie pétrochimique, mais elle assurera une expansion considérable des marchés pétroliers au Canada.

La réalité économique nationale confirme notre opinion que l'activité de nombreux autres secteurs économiques est stimulée par le dynamisme de l'industrie pétrolière au Canada. Quand l'industrie pétrolière va bien, les retombées sous forme d'emplois, d'impôts, de demandes de matériel et de services et d'activité économique se manifestent partout au Canada.

Ce sont d'abord les secteurs financiers qui réagissent dès l'annonce d'un projet. Ensuite, ce sont les secteurs du bâtiment, de la vente de gros et de la fabrication et enfin, les ventes au détail. Un examen des listes d'achat d'un faible échantillonnage de nos membres dans l'ouest du Canada montre que plus de 4 500 sociétés ontariennes fournissent des biens et des services à l'industrie. Le Canada central est le supermarché de notre industrie. C'est là qu'on fabrique et commercialise la majeure partie du vaste assortiment de biens industriels et de biens de consommation utilisés par l'industrie et son personnel.

Sans parler des milliers de kilomètres de pipeline, l'industrie utilise de pleins convois ferroviaires de ciment, de valves, de moteurs électriques, de compteurs, de jauges, d'ordinateurs, d'hélicoptères, de téléphones, de matériel de télémétrie et de télécontrôle, de camions et d'automobiles, de dragues, de câbles d'acier, de chaînes, et d'à peu près tous les autres biens fabriqués au Canada.

M. Gatenby: Merci beaucoup, monsieur Nielsen. Monsieur le président, nous avons décrit les avantages de cet accord pour notre industrie ainsi que les retombées qu'il aura dans les autres secteurs de l'économie canadienne. Nous savons que cet accord est avantageux pour l'industrie pétrolière et qu'il sera favorable aux Canadiens en général. Nous sommes maintenant prêt à répondre à toutes vos questions.

Je me permettrai d'ajouter que j'ai fait beaucoup de recherches personnelles et de lecture. J'ai lu notamment le volume 3 du rapport sur les relations entre le Canada et les États-Unis, qui a été publié en mars 1982 par ce même comité. J'ai trouvé

[Text]

To sum up, the committee is convinced that a hard-headed assessment is needed for this emotionally charged issue. A great deal of educating needs to be done. That Canada's prosperity and standard of living are dependent to a very great extent on U.S. markets, no one can deny. For the majority of Canadians this appears to pose no problem, even though it may concern Canadian and even American decision-makers from time to time. But to jump from this to the conclusion that the removal of her many tariffs and the increasing troubles in non-tariff areas would lead to political integration with the U.S. is totally unwarranted by the facts.

We think that is a well-proposed report, and certainly that is the position which CPA had reached independently. We think this is still appropriate.

The Chairman: Thank you, Mr. Gatenby and Mr. Nielsen for your presentation. We will now go to the members of the committee for questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I know that other members of the committee will have questions, so I will try to be brief. My question to the witnesses is as follows: Was it accidental or deliberate that in your presentation you concentrated far more on gas than on petroleum? If you did that deliberately, why?

Mr. Nielsen: That was not deliberate, senator. It is just the way our text worked out. We think that the U.S. market is important to us for both oil and gas. Certainly we have a large surplus of gas in Canada today and therefore the U.S. market is critical to us in order to market that surplus gas.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would you say the same was true with regard to petroleum: that we have a very large surplus.

Mr. Nielsen: Very much so. We do not have a large surplus of conventional crude, but we have our heavy oils, which are marketed exclusively in the United States, because we cannot do the marketing in Canada; and we have a tremendous potential in heavy oil that we will need to market down the road.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My next question is a sort of theoretical one. I am not looking for an elaborate economic answer. From the viewpoint of your association, where should investment in exploration and development take place? Assuming that some offshore site—the South China Sea, for example—is more promising than a site in Canada, would you not agree that that is where economic considerations would dictate that investment dollars should go?

Mr. Nielsen: It is true that a multinational corporation will look around the world to see where it should invest money in order to discover crude, and ultimately to benefit financially.

[Traduction]

très intéressant le paragraphe final qui résume très bien la situation:

Bref, le comité est convaincu qu'il faut faire une évaluation réaliste de cette question chargée d'émotivité. Il faudra faire œuvre d'éducation. Personne ne niera que la prospérité et le niveau de vie des Canadiens dépendent en bonne partie du marché américain. Ce fait ne semble poser aucun problème à la majorité des Canadiens, quoiqu'il puisse à l'occasion être une source de préoccupation pour les décideurs canadiens et américains. Mais de là à conclure que l'élimination des nombreux tarifs et les problèmes accrus liés aux barrières non tarifaires conduiront à l'intégration politique du Canada et des États-Unis, il y a qu'un pas que la réalité nous empêche de franchir.

Nous estimons qu'il s'agit d'un rapport bien documenté qui correspond aux conclusions auxquelles l'APC est elle-même arrivée. Nous estimons que ses conclusions demeurent toujours valables.

Le président: Merci, messieurs Gatenby et Nielsen, pour votre exposé. Les membres du comité vont maintenant poser leurs questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je sais que les autres membres du comité ont aussi des questions à poser; j'essaierai donc d'être bref. Ma question aux témoins est la suivante: dans votre exposé, avez-vous accidentellement ou délibérément mis davantage l'accent sur le gaz que sur le pétrole? Si vous l'avez fait délibérément, pourquoi?

M. Nielsen: Ce n'était pas voulu, sénateur, cela tient à la tournure qu'a pris notre texte. Nous croyons que l'accès au marché américain est important autant pour le pétrole que pour le gaz. Nous avons évidemment un surplus considérable de gaz au Canada à l'heure actuelle et, par conséquent, le marché américain est essentiel à la commercialisation de cet excédent.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La même chose est-elle vraie du pétrole; avons-nous un excédent très important?

M. Nielsen: Tout à fait. Nous ne disposons pas d'un gros surplus de pétrole brut ordinaire, mais il y a les pétroles lourds, qui sont commercialisés exclusivement aux États-Unis car nous ne pouvons pas les vendre au Canada; nos réserves sont considérables et il nous faudra tôt ou tard les mettre sur le marché.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma prochaine question est de nature plutôt théorique. Je ne vous demande pas une réponse économique élaborée. D'après votre association, où devraient aller les investissements de prospection et d'exploitation? En supposant qu'un gisement au large des côtes, situé par exemple dans la Mer de Chine méridionale, soit plus prometteur qu'un gisement canadien, diriez-vous que pour des considérations économiques, il faudrait plutôt investir en Chine?

M. Nielsen: Il est vrai qu'une société multinationale cherche partout dans le monde où investir dans l'espoir de découvrir du pétrole brut et d'en retirer les bénéfices financiers. Par ailleurs,

[Text]

On the other hand, we do not think that anything in China or in Indonesia would detract whatsoever from investment in Canada. We like the investment environment in this country and I think we have shown over the years that we reinvest basically our cash flow back in this country, whether it be in western Canada in heavy oils or in the offshore.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let us take the situation where an offshore situation is regarded as 60 per cent promising, and the Canadian situation is regarded as 40 per cent promising. Does not good business require that you go to the former rather than to the latter?

Mr. Nielsen: I think the members of our association would be in the position of being able to invest in both offshore China and offshore Canada.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You remind me of the seaman who, when asked by his captain what he would do if a wind came up from the east, said he would put out an anchor. He was then asked what he would do if another one came up from the west, and he said that he would put out another anchor. So he would have had anchors all around the ship; he would have an unlimited supply of anchors. However, I have another question: It could be said that your association has an obvious interest—Mr. Gatenby was candid enough to assert this—in being protected by the proposed treaty from either provincial or federal regulation that would limit exporting any way. Do you think that this obvious interest may have had an effect on your testimony tonight?

Mr. Gatenby: As a reference, I would go back to the study made in 1983-84 by the members of the association—the Canadian members, the multinational members, the medium-size and the large. It was a study that took over six months, and it was our conclusion that the free trade environment, or the less regulated environment, offered us the ability to develop more oil and gas for both the people in Canada. To do that we felt that the ability to export was part of the plan. We could see, in our projections, that we would be much better ahead to have that freedom.

Any time that we have had the regulation or the interruption, reserves have diminished, and we really have gone backwards. So we feel that we can compete very successfully. As Mr. Nielsen pointed out, we have unlimited potential that will have its day. Gulf's Amauligak discovery in the Beaufort Sea is very close. Of course, you must project prices; you can never look into the future with too much certainty. But this is a large oil field; this could be a billion barrel oil field, and we need that full market for it, as Mr. Nielsen pointed out. Therefore, the answer to your question is no, we have not changed our position over time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Would you apply the same line of thinking to other energy commodities, such as hydro-electricity?

[Traduction]

des perspectives intéressantes en Chine ou en Indonésie ne nous empêcheraient pas d'investir au Canada. Nous aimons les conditions d'investissement qui règnent ici et je pense que nous avons démontré dans le passé que nous y réinvestissons l'essentiel de nos liquidités, que ce soit dans l'ouest canadien, dans le secteur des pétroles lourds ou au large des côtes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Supposons qu'un gisement étranger soit considéré comme prometteur à 60 p. 100 et qu'un autre gisement au Canada soit évalué à 40 p. 100. Est-ce que la loi des affaires n'exige pas que vous investissiez dans le premier projet plutôt que dans le second?

M. Nielsen: Les membres de notre association auraient les moyens d'investir à la fois au large des côtes de la Chine et du Canada.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous me rappelez le marin qui, quand son capitaine lui demande ce qu'il ferait si un vent d'est se levait, répond qu'il jetterait l'ancre. Quand le capitaine lui demande ce qu'il ferait en cas de vent d'ouest, le marin répond qu'il jetterait une autre ancre. Le bateau serait donc entouré d'ancres; il faudrait un nombre illimité d'ancres. Mais j'ai une autre question: on peut soutenir que votre association a un intérêt évident, ce que M. Gatenby a avoué en toute candeur, à ce que le traité proposé le protège contre toute réglementation provinciale ou fédérale qui pourrait limiter les exportations de quelque façon que ce soit. Croyez-vous que cet intérêt évident a pu influencer votre témoignage ce soir?

M. Gatenby: Pour votre information, je vous renvoie à une étude effectuée en 1983-1984 par les membres de notre association, c'est-à-dire des sociétés canadiennes, des multinationales, des sociétés moyennes et grosses. L'étude a duré plus de six mois. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'un contexte de libre-échange ou moins réglementé nous offrirait la possibilité de mettre en valeur davantage de pétrole et de gaz à la fois pour le Canada et pour les États-Unis; et nous avons estimé que les débouchés d'exportation constituaient un élément nécessaire à la réalisation de ce projet. D'après nos projections, une telle liberté d'action nous mettrait en bien meilleure situation.

Chaque fois qu'il y a eu réglementation ou interruption des échanges, les réserves ont diminué, et nous avons régressé. Aussi, nous estimons être en mesure de livrer une concurrence très efficace. Comme M. Nielsen l'a souligné, nous disposons d'un potentiel illimité qui, tôt ou tard, sera exploité. Le gisement d'Amauligak découvert par Gulf dans la mer de Beaufort est tout proche. Évidemment, il faut faire des projections concernant les prix; on ne peut jamais envisager l'avenir avec une certitude absolue, mais il s'agit d'un important gisement qui pourrait produire un milliard de barils et, comme l'a dit M. Nielsen, pour exploiter ce genre de ressources il nous faut avoir accès à un grand marché. Par conséquent, pour répondre à votre question, non, nous n'avons pas changé de point de vue.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-ce que cela vaut pour d'autres formes d'énergie comme l'hydro-électricité?

[Text]

Mr. Nielsen: I think, senator, that we would prefer the hydro people to speak for themselves. We are not experts in hydro. However, perhaps one of my other colleagues would like to comment.

Mr. Gatenby: I think Mr. Nielsen is correct. The hydro people themselves could probably speak much better to that. However, as individuals, and as companies, we very much support the free enterprise system and the lack of regulation. We think that we always do well in this country when we operate in a free trade type of environment.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What I have tried to do is to put a wider foundation under your testimony. You have told us that you speak as representatives of an identified interest. If you come saying: "This is good for us," then your testimony is interesting, but it may not cut all that much ice. If on the other hand, you were prepared to make the argument that we should deal with all of our energy commodities in the same fashion, that is much more impressive. That is why I asked the question. I am sure you have considered it as businessmen operating in Canada.

Mr. Gatenby: Senator, generally speaking, I think you are right. Of course, we have not done the intense study on such things as uranium or on the hydro part of energy that we have done on our own business, and we would possibly be misleading the committee if we professed to be experts in these areas. Our general feeling, of course, is that free enterprise and lack of regulation is probably good for the farmer and for any other business in the country. However, our expertise is oil and gas and we feel very confident in that area.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I understand; you speak from that viewpoint.

Perhaps I could ask you this final question. One concern I have heard expressed is that if this treaty goes ahead in the present economic environment, Canadian petroleum in particular—and also Canadian gas—will become committed to U.S. markets, especially in the Pacific northwest and in the central part of the U.S. The Canadian east market will be supplied, so far as petroleum is concerned, from offshore sources outside of North America. It might mean that if those offshore supplies were cut off Canada might find herself in an embarrassing position where, by reason of established commitments, she would have guaranteed to the U.S. a certain percentage of its production. At the same time, imports from overseas sources to eastern Canada might not be available. How do you deal with that scenario?

Mr. Gatenby: Senator, I will ask Mr. Maciej to respond to that question. However, I will make one observation. For the past three or four years, we in the upstream oil and gas business have essentially operated in a free trade, very lightly-regulated, environment. Therefore if the Free Trade Agreement were signed tomorrow morning, it would not change the status quo to any great extent, and perhaps hardly at all. Therefore, so far as we are concerned, the current situation would continue.

[Traduction]

M. Nielsen: Je pense, sénateur, qu'il vaut mieux laisser les représentants de ce secteur en parler. Nous ne sommes pas des spécialistes de l'hydro-électricité. Toutefois, un de mes collègues voudra peut-être dire quelque chose à ce sujet.

M. Gatenby: Je pense que M. Nielsen a raison. Les représentants de l'hydro sont certainement mieux placés que nous tant que représentants d'un secteur d'intérêt précis. Si vous affirmez que le libre-échange est bon pour vous, c'est un témoignage intéressant, mais sa portée est limitée. Si, par contre, vous êtes prêt à soutenir qu'il faut traiter tous les secteurs de l'énergie de la même façon, cela fait beaucoup plus forte impression. C'est pourquoi je posais la question. Je suis certain que vous avez examiné le problème en tant qu'hommes d'affaires installés au Canada.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai voulu élargir la base de votre témoignage. Vous avez dit parler en tant que représentants d'un secteur d'intérêt précis. Si vous affirmez que le libre-échange est bon pour vous, c'est un témoignage intéressant, mais sa portée est limitée. Si, par contre, vous êtes prêt à soutenir qu'il faut traiter tous les secteurs de l'énergie de la même façon, cela fait beaucoup plus forte impression. C'est pourquoi je posais la question. Je suis certain que vous avez examiné le problème en tant qu'hommes d'affaires installés au Canada.

M. Gatenby: Sénateur, de façon générale, vous avez raison. Nous n'avons évidemment pas fait d'étude aussi approfondie au sujet de l'uranium ou de l'hydro-électricité que nous en avons fait pour notre propre industrie; nous induirions certainement le comité en erreur si nous prétendions être des spécialistes dans ces domaines. Toutefois, notre impression générale est que la libre entreprise et l'absence de réglementation sont probablement bonnes pour l'agriculture, comme pour tout autre secteur au Canada. Toutefois, le pétrole et le gaz sont notre spécialité et, à cet égard, nous sommes très optimistes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je comprends; c'est à ce titre que vous vous exprimez.

Je pourrais peut-être vous poser une dernière question. On a exprimé la crainte que si ce traité s'applique dans le contexte économique actuel, le pétrole canadien en particulier, mais aussi le gaz canadien, seront vendus aux marchés américains, surtout dans le nord-ouest du Pacifique et dans le centre des États-Unis. Le marché de l'est canadien sera approvisionné, du moins en pétrole, à partir de source étrangère à l'Amérique du Nord. Si jamais ces sources d'approvisionnement étaient coupées, le Canada pourrait se retrouver dans l'embarras en raison d'engagements garantissant la vente d'un certain pourcentage de sa production aux États-Unis. Par ailleurs, les approvisionnements de l'est du Canada provenant de sources étrangères pourraient faire défaut. Comment envisagez-vous cette hypothèse?

M. Gatenby: Sénateur, je vais laisser M. Maciej répondre à cette question. Cependant, je ferai une observation. D'abord, depuis trois ou quatre ans, les activités pétrolières et gazières en amont se déroulent pratiquement dans un contexte de libre-échange, étant très peu réglementées. Par conséquent, si l'Accord de libre-échange était signé demain matin, la situation resterait à peu près la même ou peu s'en faut. C'est pourquoi, en ce qui nous concerne, la situation actuelle va durer.

[Text]

However, perhaps Mr. Maciej would like to comment as to the future.

Mr. Hans Maciej, Vice President of CPA: Senator, the agreement with the U.S. does not provide for a minimum export commitment by Canada. The agreement only provides for a proportional sharing if the government interferes in the marketplace. Oil is traded on very short-term contracts—generally of 30 days' duration—and even if the situation arose, the Canadian refiners have at all times the opportunity to compete away the entire supply into the Canadian marketplace. Therefore there is absolutely no commitment. Even under circumstances where the government was to inject itself into the ball game, commercial competition would prevail and Canadian refiners could compete away the entire supply, and it would stay in Canada.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So what you are saying is that the restriction with regard to regulating exports of Canadian petroleum and gas would be no greater under the treaty than they are in the absence of the treaty?

Mr. Maciej: That is correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Perhaps before proceeding to Senator Hays, perhaps I might interject a supplementary, because what you have said, Mr. Maciej, is certainly at variance with my understanding of what I call the 36-month provision. The 36-month provision surely does not apply only to fixed contracts which might, as you say, be short-term in oil as opposed to those in gas where they are long-term, and, as those 30-day contracts expired, they would not need to be renewed and therefore you would not have any obligation to continue exporting oil to the U.S.

As I read this agreement, very clearly you go back over a 36-month period and take your average pattern of exports of oil to the U.S., and your cutback on that pattern could proportionately only be the same as your cutback within Canada. Is that not correct?

Mr. Maciej: Mr. Chairman, the cutback would be, yes, but that cutback only guarantees the U.S. access to the cutback volume. However, Canada does not undertake an obligation to provide and deliver that volume. That is still subject to commercial competition.

The Chairman: Yes, I see. In other words, the marketplace dictates whether or not you enter into new contracts.

Mr. Maciej: That is right.

The Chairman: It is only the government who may not mandate the cut-backs to less than 36 months?

Mr. Maciej: That is right. If a Canadian refiner has bought the oil, then there is no more oil available. Indeed, the U.S. refiner would have to buy it away from the Canadian refiner.

Under this agreement, the commercial considerations do not change. There is no minimum commitment which would

[Traduction]

Peut-être que M. Maciej aurait quelque chose à ajouter au sujet de l'avenir.

M. Hans Maciej, vice-président de l'APC: Sénateurs, dans l'Accord de libre-échange, le Canada ne s'est pas engagé à exporter des quantités minimales. L'entente ne prévoit qu'un partage proportionnel si le gouvernement intervient sur le marché. Le pétrole fait l'objet de contrats à très court terme—généralement 30 jours—de sorte qu'en cas de besoin, les raffineries canadiennes pourront toujours mettre en vente leur stock entier sur le marché canadien. Par conséquent, il n'y a aucun engagement. Même dans les cas où le gouvernement interviendrait, la concurrence garderait ses droits et les raffineries canadiennes pourraient mettre en vente tous leurs approvisionnements, lesquels seraient écoulés sur le marché canadien.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En somme, vous nous dites que les restrictions visent la réglementation des exportations de pétrole et de gaz canadiens ne seront pas plus grandes après le traité que s'il n'y avait pas eu de traité?

M. Maciej: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Avant de donner la parole au sénateur Hays, j'aurais peut-être un éclaircissement à demander. En effet, ce que vous avez dit, monsieur Maciej, ne correspond certainement pas à mon interprétation de ce que j'appelle la clause des 36 mois. Cette clause se n'applique sûrement pas aux seuls contrats fermes qui pourraient être, comme vous le dites, des contrats à court terme—cela vaut dans le domaine du pétrole par opposition à celui du gaz où les contrats sont à long terme—et, comme à l'expiration, les contrats de 30 jours ne sont pas nécessairement renouvelés, vous n'êtes donc pas tenus de continuer à exporter vers les États-Unis.

D'après ce que je comprends, on tient évidemment compte des 36 mois précédents et on considère le volume moyen des exportations vers les États-Unis; les réductions applicables à ce volume seront obligatoirement proportionnelles aux réductions applicables au Canada. Est-ce bien cela?

M. Maciej: Monsieur le président, vous avez raison, mais les États-Unis n'auront qu'un accès garanti au volume réduit. Cependant, le Canada ne s'engage pas à livrer cette quantité. La concurrence commerciale conserve ses droits.

Le président: Oui, je comprends. Autrement dit, ce sera le marché qui décidera si oui ou non, vous conclurez de nouveaux contrats.

M. Maciej: C'est vrai.

Le président: Il n'y a que le gouvernement qui ne peut exiger des réductions à moins de 36 mois.

M. Maciej: C'est vrai. Si une raffinerie canadienne a acheté le pétrole, il n'y en a plus de disponible. En réalité, les raffineries américaines devront se le procurer auprès de la raffinerie canadienne.

Aux termes de l'entente, les modalités commerciales ne changent pas. Il n'existe pas d'engagement qui obligerait le

[Text]

involve the government in then allocating certain production to the U.S. market. That is not possible.

The Chairman: Yes, I understand. You have clarified that for me. Therefore you might have a situation where a cut-off of oil overseas because of, for example, a blow-up in the Middle East, raised the price in eastern Canada and that would attract that oil on market conditions, rather than helping to fulfil further exports to the United States?

Mr. Maciej: The situation would be different if the IEA sharing clause is triggered.

The Chairman: Yes, I understand.

Mr. Maciej: That would be a completely different situation.

The Chairman: Yes, we are aware of the fact that the IEA is probably more onerous than this agreement, but at the moment we are just dealing with the Free Trade Agreement.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I have a supplementary. Just assuming, on that specific example, that there was an import tax on oil in the U.S. and Canada was exempted, so that there would be a higher mark-up. Would there not be an economic interest for Canadian companies, in effect, to feed the U.S. supply as opposed to the Canadian supply?

The Chairman: Senator Grafstein, I do not mean to be argumentative but your question is not quite a supplementary. It is really a different subject and a very interesting one. In fact, it is one that I hope you will pursue when I come to you on my list, after Senator Hays.

Senator Grafstein: Very well, Mr. Chairman.

Senator Hays: Thank you, Mr. Chairman. I will try to be brief. First of all, it is nice to be in the company of so many Canadians. I feel very good about that. However, notwithstanding our common roots, I have some concerns with respect to the Free Trade Agreement which basically are rooted in the fact that I think the price of oil in the world today is, to a degree, artificial. It is dependent on ten million barrels per day being shut in by OPEC in a world that consumes 50 million barrels per day. The price of oil affects the price of other commodities, particularly natural gas. Therefore I think, as a policymaker, one has to keep that in mind. A certain amount of caution is called for in terms of providing for the future security of supply. If it were not for that fact I do not think I would have bothered coming here this evening, but there is this risk.

So there are three things I should like to touch on, the first being the regulatory environment that we might see develop in light of the provisions of the trade agreement. The second relates to the specific example of what we might do in the event the U.S. takes the most likely move to deal with its current dependency on imported oil, which is now at 40 per cent, namely, impose an import tax, with a close second being to simply put a quota in place at the request of the National Security Committee on the 232 application. Finally, I would like CPA's position on the extent to which the trade agreement binds the provinces.

[Traduction]

gouvernement à effectuer un pourcentage de la production au marché américain. Ce n'est pas possible.

Le président: Oui, je comprends. Vous me l'avez bien expliqué. Il pourrait arriver cependant que le tarissement d'une source à l'étranger, causé par exemple par l'éclatement de la violence au Moyen-Orient, fasse monter le prix du pétrole dans l'Est du Canada, et les prix devenant avantageux dans cette région, ce serait les exportations vers les États-Unis qui en souffriraient.

M. Maciej: La situation serait différente si on applique la clause de partage de l'AIE.

Le président: Oui, je comprends.

M. Maciej: Ce serait une situation tout à fait différente.

Le président: Oui, nous savons que les règles de l'AIE sont sans doute plus rigides que celles prévues dans l'accord, mais pour l'instant, c'est de l'accord qu'il est question.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, j'aurais une question supplémentaire à poser. Supposons, pour revenir à cet exemple, que les États-Unis imposent une taxe à l'importation sur le pétrole et que le Canada en soit exempté, la marge de profit serait plus élevée. Les compagnies canadiennes ne trouveraient-elles pas plus avantageux d'approvisionner les États-Unis plutôt que le marché canadien?

Le président: Sénateur Grafstein, sans vouloir être chicanier, je ne pense pas que votre question soit une question supplémentaire, car elle aborde un aspect différent quoique très intéressant. J'espère même que vous y reviendrez quand ce sera votre tour, après le sénateur Hays.

Le sénateur Grafstein: Très bien, monsieur le président.

Le sénateur Hays: Merci, monsieur le président. J'essaierai d'être bref. D'abord, je souligne avec plaisir la présence de nombreux citoyens de Calgary. C'est un grand réconfort. Cependant, en dépit de nos racines communes, j'entretiens quelques inquiétudes au sujet de l'Accord de libre-échange qui sont essentiellement fondées sur le fait que le prix mondial du pétrole est aujourd'hui passablement artificiel. Il est tributaire du fait que l'OPEP met de côté 10 millions de barils de sa production quotidienne alors que la consommation mondiale est de 50 millions de barils par jour. Le prix d'autres produits de base, notamment le gaz naturel, dépend aussi du prix du pétrole. En ma qualité de législateur, c'est une chose que je ne dois pas oublier. Une certaine prudence est de mise afin d'assurer la sécurité future de nos approvisionnements. N'eût été cela, je ne me serais peut-être pas donné la peine de venir ici ce soir, mais il y a ce risque.

Il y a trois points que je voudrais aborder. Premièrement, je ne demande quel type de réglementation on pourrait élaborer en fonction des dispositions de l'accord. Deuxièmement, quelle serait notre réaction si les États-Unis prenaient une mesure fort plausible, compte tenu de leur dépendance à l'égard du pétrole importé, qui est actuellement de l'ordre de 40 pour cent, soit imposer une taxe à l'importation ou encore simplement décréter un contingentement à la demande du Comité de la sécurité nationale en vertu de la clause 232. Enfin, je voudrais savoir dans quelle mesure, de l'avis de votre association, l'accord commercial lie les provinces.

[Text]

Mr. Chairman, interrupt me if I am overstaying my welcome since I am not a member of the committee.

The Chairman: You are a welcome addition.

Senator Hays: In terms of the regulatory environment, it seems to me that we need to have assurances of a fairly stable market, particularly as we bring on enhanced oil and the oil sands projects; in other words, the oil industry with those projects would be more like the gas industry and in a position to make huge capital investments to finance the huge infrastructure required with some measure of certainty. The Alberta government talks about the core market. IPAC put before another committee a position in which provincial energy boards should be required to mandate utilities which service the core market to go out and secure a future supply from the producing areas of Canada. I am thinking of such things as the upstream problem now being experienced in Alberta in terms of the upgraders of ethane obtaining that commodity at the incremental gas price.

I want to know how we can develop that kind of reasonably secure environment for our commodities and call upon government intervention—indirect I think would be your preference, but in some cases direct—when, in fact, we have committed by our current policy and this agreement locks us into a market-based system almost exclusively.

To highlight my main concern, it is that public spending is necessary to ensure another oil sands plant. So the public will be asked to commit through royalty relief, through depletion, or the equivalent, certain dollars of indirect expenditure, and perhaps direct expenditure as well, at a time and in an environment when the market is the sole determinant, and the market would clearly mandate shifting products on a north-south alignment rather than on an east-west alignment. Accordingly the public policy reason for doing that either disappears or has much less impact.

Accordingly I am wondering how you see the Government of Canada justifying that. One sees the Government of Alberta doing that for jobs in Alberta, but how do you see the Government of Canada justifying those indirect expenditures or direct expenditures as we have seen in the past?

I will leave that one area. I will pass on Canadian sovereignty and how we will deal with that.

Mr. Nielsen: Is your concern, senator, with the security of supply?

Senator Hays: It seems to me that the justification for Canadians spending money directly or indirectly is that it improves the Canadian position. For instance, if we did not have proportional access, we could commit production of synthetic crude—the whole amount—but the minute we commit the whole amount, with the proportional access provision, subject to what Mr. Maciej says, the highest bidder will get it.

[Traduction]

Monsieur le président, n'hésitez pas à m'interrompre si j'abuse un peu, car je ne suis pas membre du comité.

Le président: Vous êtes le bienvenu.

Le sénateur Hays: Pour ce qui est du type de réglementation, je pense que l'on doit nous garantir un marché assez stable surtout si nous commençons à produire du pétrole à l'aide de la récupération assistée et à partir des sables bitumineux; autrement dit, à cause de ces projets, la position de l'industrie pétrolière ressemblerait davantage à celle de l'industrie gazière: elle devrait pouvoir faire de gros investissements pour financer avec une certaine certitude la formidable infrastructure requise. Le gouvernement d'Alberta parle du marché principal. Devant un autre comité, l'IPAC a fait valoir que les offices provinciaux de l'énergie devraient obliger les services publics qui desservent le marché principal, à s'assurer de leurs approvisionnements futurs dans les régions productrices du Canada. Je songe par exemple aux problèmes qu'on éprouve en Alberta: les raffineurs d'éthane doivent s'approvisionner au prix fort.

Je voudrais savoir de quelle manière nous pouvons assurer une certaine sécurité à nos produits et demander l'intervention gouvernementale, directe ou indirecte—je pense que vous préféreriez cette dernière—alors qu'en fait nous venons de nous engager par notre politique actuelle et qu'en plus, l'accord nous enferme presque exclusivement dans un système qui dépend du jeu du marché.

Pour résumer mon point de vue, je pense qu'il faudra recourir à des fonds publics pour construire une autre usine d'exploitation des sables bitumineux. Le public sera donc invité, soit par des allègements de redevances, des déductions pour épuisement ou l'équivalent, à assumer indirectement—et peut-être directement aussi—une certaine partie des frais dans un contexte où les règles du jeu dépendent uniquement du marché, marché qui, de toute évidence, s'articulera autour d'un axe nord-sud plutôt que d'un axe est-ouest. Par conséquent, la raison d'être d'une intervention de l'État ou bien disparaît ou bien se fait beaucoup moins sentir.

Comment, à votre avis, le gouvernement du Canada pourrait-il justifier son intervention. Le gouvernement d'Alberta pourrait le faire pour protéger des emplois, mais comment le gouvernement national pourrait justifier des dépenses directes ou indirectes comme il l'a déjà fait par le passé?

Passons maintenant à autre chose. Je parlerai de la souveraineté du Canada et de la façon dont nous traiterons cette question.

M. Nielsen: Quel lien y a-t-il, sénateur, avec la sécurité des approvisionnements?

Le sénateur Hays: J'estime que la raison d'être de toute dépense publique, directe ou indirecte, est l'amélioration de la position canadienne. Par exemple, s'il n'était pas question de proportionnalité, nous pourrions engager la production du brut synthétique, toute la production, mais du moment que nous engageons toute la production, à cause de la proportionnalité et sous réserve de ce que M. Maciej a dit, ce sera le plus offrant qui va l'emporter.

[Text]

I like to think of Jesse Jackson as President and Ed Broadbent as Prime Minister, not Reagan and Mulroney. Those two guys will probably do things that will surprise all of us, but, in any event, in that environment I am wondering whether or not this agreement is a good idea.

Mr. Nielsen: We think, senator, that the greatest assurance we can have in Canada for supply, both in the west and in the eastern offshore, so that we will not have a problem as to where our crude comes from and where it goes, is to have freedom to market our products.

Senator Hays: How do I justify to my friend Jerry Grafstein the public expenditure that I think is necessary to provide the stability to provide an incentive for the capital investment necessary to put in another oil sands plant if the total amount of product may not come to Canada; and, if it develops a 36-month history of going into the United States, that is where it stays, subject to their paying more than any U.S. buyer, which I doubt they will be able to do because of the transportation component?

Mr. Gatenby: Senator, we have been clear, as an association, in our position that we do not think governments should be asked to put money directly into the industry. Relaxation of royalties and taxation are another matter, and if we had a refund of the PGRT going back to day one, we could build many tar sands plants. In a sense that is gone now, and we do not have to look at that.

Some loan support could be given to the industry if the government wishes to get involved in that. That would be a government initiative. Our association does not support that concept. The association has not supported that policy in the past, nor will it in the future.

During times of national emergency, if the government so wishes, it is entitled to reach that decision; but we would not request that, nor would our member companies, to my knowledge. Is that right, Mr. Nielsen?

Mr. Nielsen: That is correct.

Mr. Maciej: Senator Hays, I do not think investment takes place solely for the security of supply for the Canadian economy. There is another aspect, which is opportunity for economic growth in Canada. Certainly the vast resources in the tar sands provide a great economic opportunity for Canada. I would have no problem—and I have suggested this publicly—with saying the United States should seriously consider bringing capital into Canada instead of idling it in the strategic petroleum reserves and build another oil sands plant and we would share the output. As a matter of fact, we would guarantee them 50 per cent of the production. I think that would be a great project for Canada. With all of the economic spin-offs that stay at home, we give them half of the production, or whatever we can agree to, and the rest would supplement Canadian supply. I think that if the United States were to buy that, everybody would go along with it.

[Traduction]

Supposons que se soit Jesse Jackson et non Reagan qui soit président, et Ed Broadbent premier ministre à la place de M. Mulroney. Sans doute que ces deux messieurs feraient des choses qui nous étonneraient tous, mais quoi qu'il en soit, dans le contexte actuel, je me demande si l'accord est une bonne idée.

M. Nielsen: Nous pensons, sénateur, que la meilleure garantie que nous puissions avoir en matière d'approvisionnement, que ce soit pour le pétrole de l'Ouest ou pour les gisements sous-marins de l'Est, si nous ne voulons pas avoir de problèmes quant à la provenance et à la destination du brut, c'est la possibilité de commercialiser librement nos produits.

Le sénateur Hays: Comment puis-je convaincre mon ami Jerry Grafstein de la nécessité d'un financement public pour assurer la stabilité, condition essentielle à l'investissement des capitaux nécessaires pour construire une autre usine dans les sables bitumineux, si la production globale n'est pas destinée au Canada; et si, sur une période de 36 mois, le brut est livré aux États-Unis, c'est là qu'il restera, à moins qu'un autre acheteur ne paie un meilleur prix que tout acheteur américain, ce qui est douteux compte tenu des frais de transport.

M. Gatenby: Sénateur, nous avons clairement exposé notre position, à savoir que les gouvernements ne devraient pas être invités à financer directement l'industrie. Par contre, les allègements de redevances et de taxes sont une autre histoire, et si on nous avait remboursé la TRPG payée depuis le début, nous aurions construit bien des usines dans les sables bitumineux. Mais c'est chose du passé et nous n'avons pas à revenir là-dessus.

Si le gouvernement tient à intervenir, il pourrait le faire en consentant des prêts à l'industrie. Ce serait sa propre initiative. Notre association n'appuie pas cette idée. Elle ne l'a jamais fait et n'entend pas le faire.

En période d'urgence nationale, si le gouvernement le souhaite, il pourra en décider ainsi, mais je doute que ce soit nous ou nos membres qui le lui demandions. Est-ce exact, monsieur Nielsen?

M. Nielsen: C'est exact.

M. Maciej: Sénateur Hays, je ne pense pas que l'on investisse uniquement pour assurer la sécurité des approvisionnements canadiens. Il y a un autre motif: les perspectives de croissance économique au Canada. Assurément, les immenses richesses des sables bitumineux offrent de belles perspectives économiques pour le Canada. Je n'hésite pas à dire—et je l'ai déjà dit en public—, les États-Unis, au lieu d'entreposer à grands frais des réserves de pétrole stratégiques, devraient plutôt songer sérieusement à investir au Canada en vue de construire une autre usine dans les sables bitumineux dont nous partagerions alors la production. Nous irions même jusqu'à leur garantir 50 p. 100 de la production. Ce serait un projet très avantageux pour le Canada. En contrepartie des retombées économiques, dont nous profiterions, nous leur céderions la moitié de la production ou toute autre proportion acceptable aux deux pays en cause, et le reste viendrait grossir les réserves canadiennes. Je pense que si les Américains acceptaient cette idée cela ferait l'affaire de tout le monde.

[Text]

Senator Hays: I think it would be nice to have the flexibility of giving them the full production subject to certain caveats, timeframes, and so forth.

But I see the proportional access provision creating a great deal of uncertainty unless the 36 months could be negotiated back on that particular commodity to something that would be acceptable to allow the plant to go ahead. Perhaps that would be possible.

In any event, you have said that you do not want any government intervention in the system. I find that a little short-sighted in that when it comes time to provide a stable environment, and so forth, and in a PGRT-free world, you may have problems simply relying on your \$100 billion over the next ten years coming from private capital, perhaps most of it foreign.

Mr. Ian Smyth, President, Canadian Petroleum Association: Senator Hays, that is the position which the Canadian Petroleum Association took before Senator Hastings' committee four years ago and was greeted with some surprise then. Nevertheless it was our view then that we did not want safety nets or floor prices.

A year and a half ago, when the price was floating dangerously close to \$10 a barrel, a number of suggestions were made that perhaps we would like to see a floor price or a safety net. Our answer was the same then as it was two years prior to that, that we did not want that kind of support. We would prefer to live with the free market because, in the longer run, the free market is a great deal more predictable than the "made-in-Canada price", if you wish, and that is still a policy to which we plead today.

Senator Hays: Do you share any of my concern about the free market being quite uncertain in light of the shut-in requirement?

Mr. Smyth: I can only answer that by referring you to the Memorandum of Understanding signed between the Government of Alberta and the Government of Canada on September 2, 1981. The price of oil today, according to that agreement, which was entered into with great seriousness by both jurisdictions, would be in the order of \$80 a barrel. I find that the predictions we were making at that time about what the price would really be in 1988 were substantially more correct, than were the predictions of \$100 or \$80 a barrel.

The Chairman: I think the question of import tax was something Senator Grafstein had already embarked on but I cut him off.

Senator Grafstein: I would defer to Senator Hays on that question. I think we are both coming at the issue in different ways.

The Chairman: Perhaps, Senator Grafstein, you should proceed and Senator Hays can assist you.

Senator Grafstein: Senator Hays will come back on the import tax question and the other question, and, if I may, I will move on to several other areas.

[Traduction]

Le sénateur Hays: Je pense qu'il serait intéressant d'être en mesure de pouvoir leur céder toute la production à certaines conditions, dans des délais, prévus et le reste.

Mais je constate que la clause du partage proportionnel crée beaucoup d'incertitudes à moins que la clause des 36 mois visant ce produit ne puisse être renégociée pour parvenir à quelque chose d'acceptable et permettre la construction de l'usine. C'est peut-être une possibilité.

Quoi qu'il en soit, vous avez dit que vous vous opposiez à toute intervention gouvernementale. À mon avis, c'est manquer quelque peu de perspicacité, car quand il s'agit d'assurer une certaine stabilité et d'autres nécessités, et même dans un monde libéré de la TRPG, vous pourriez éprouver des problèmes à trouver vos 100 milliards de dollars au cours des dix prochaines années, en vous adressant au marché du capital privé dont l'essentiel serait peut-être étranger.

M. Ian Smyth, président, Association pétrolière du Canada: Sénateur Hays, c'est la position qu'avait défendue l'Association pétrolière du Canada devant le comité du sénateur Hastings il y a quatre ans, position qui avait été reçue avec un certain étonnement. Nous avions alors dit que nous ne voulions ni de garanties ni de prix plancher.

Il y a un an et demi, quant les prix se sont rapprochés dangereusement de 10 \$ le baril, on a fait valoir dans certains milieux qu'il faudrait peut-être établir un prix plancher ou du moins un «filet de sécurité». Nous avons alors opposé la même réponse, à savoir que nous n'avons pas besoin de ce genre d'appui. Nous préférons nous en tenir à la libre concurrence car, à long terme, il est beaucoup plus facile de prévoir ce que seront les prix concurrentiels que les prix «fabriqués au Canada». Aujourd'hui c'est un point de vue que nous défendons toujours.

Le sénateur Hays: Partagez-vous quelques-unes de mes inquiétudes relatives à la stabilité du libre marché à la suite des conditions visant les réserves de pétrole?

M. Smyth: Je vous répondrai en me reportant au protocole d'entente signé entre le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement du Canada, le 2 septembre 1981. Aux termes de cette entente qui a été conclue avec beaucoup de sérieux par les deux paliers de gouvernement, le baril de pétrole devrait valoir à peu près 80 \$ aujourd'hui. Je pense que les prévisions que nous faisons nous-mêmes à cette époque sur le prix du baril en 1988, étaient beaucoup plus réalistes que 80 \$ ou 100 \$ le baril.

Le président: Sauf erreur, le sénateur Grafstein a déjà abordé la question d'une taxe à l'importation et j'ai dû l'interrompre.

Le sénateur Grafstein: Je m'en remets au sénateur Hays à ce sujet. Je pense que nous l'avons abordée tous deux mais de façons différentes.

Le président: Vous pourriez peut-être y aller sénateur Grafstein et le sénateur Hays vous aiderait au besoin.

Le sénateur Grafstein: Le sénateur Hays reviendra sur la taxe à l'importation et à l'autre question. Quant à moi, si vous le permettez, j'aborderai d'autres questions.

[Text]

I hear you on free market policy. I never thought that OPEC was exactly a sterling example of the free marketplace. I never understood how people could argue for a free marketplace and, in the same breath, talk about OPEC. Perhaps you could, in your general comments, deal with that. I am less interested in that debate because I think it is a theological debate; it is not an economic debate.

Let me deal with another question which has come up before in this and other committees; that is, whether or not you and your organization think that ownership really makes a difference. Does ownership make a difference in terms of how one goes about obtaining advantages in a free marketplace—in your terms—for gathering increased gas and oil supplies?

Mr. Gatenby: In my opinion—and, I think, that of the association—it likely makes very little difference, because we are a very regulated business from bidding for leases or acquiring leases in Canada—regulations are set up and leases are awarded by the government in most cases—to drilling a well. That cannot be done without several permits and licences; and we cannot complete a well when tested. We cannot build a gas plant without a multitude of approvals. People in the regulatory agencies look at everything we do. The Conservation Board in Alberta has a worldwide reputation as being one of the most able of that type of bodies and we work very well with them, but we do very little without their approval.

Mr. Nielsen: I completely agree.

Senator Grafstein: Am I correct that it would not matter to you if 95 per cent of the Canadian petroleum industry was owned by companies in Europe, Third World countries or, say, Japan?

Mr. Gatenby: Personally, as a good Saskatchewan farm boy, I wish everything in Canada was owned by Canadians.

Senator Grafstein: That is not my question.

Mr. Gatenby: Professionally I do not think it makes a difference.

Senator Grafstein: From an economic standpoint and from a political standpoint, does it really make any difference?

Mr. Gatenby: I do not think it has a major bearing.

Mr. Nielsen: Certainly the Canadian members of our association and the foreign-owned members of our association all do the same things. We do them in the same way, and the fact that we have different ownerships make absolutely no difference as to how we go about our activities.

Senator Grafstein: Let me turn to what, to me, is the key question, namely, the question of strategic supply. Would you tell the committee briefly about American policies with respect to strategic supply of gas and oil? What is their present policy? We are about to conform our policies with American policies and I would like to know, in a rough way, how America looks at its strategic supply situation and how

[Traduction]

Vous nous avez parlé de la libre concurrence. Je n'ai jamais cru que l'OPEP était l'exemple parfait de la libre concurrence. Je n'ai jamais compris comment on pouvait réclamer l'établissement de la libre concurrence et du même coup nous citer l'OPEP. Peut-être pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez, sans vous y attarder. J'attache moins d'importance à cet aspect, car c'est une question de théologie et non d'économie.

J'aborderai une autre question qui est venue sur le tapis ici même et devant d'autres comités: c'est la question de l'appartenance. Croyez-vous que c'est important. L'appartenance fait-elle une différence quand il s'agit d'obtenir des avantages (dans un contexte de libre entreprise), par exemple pour obtenir des approvisionnements de gaz ou de pétrole?

M. Gatenby: À mon point de vue, et je pense que c'est aussi celui de notre association, cela n'est pas très important, car nous sommes une industrie très réglementée, depuis la demande et l'octroi des baux—car d'une façon générale c'est le gouvernement qui rédige les règlements et octroie les baux—jusqu'au forage des puits. Nous devons obtenir toutes sortes de permis et de licences; nous ne pouvons terminer un puits après les essais; nous ne pouvons pas bâtir une raffinerie de gaz sans obtenir des approbations de toutes sortes. Les responsables des organismes de réglementation veillent sur tout. L'Office de conservation de l'Alberta a la réputation dans le monde entier d'être un des meilleurs dans son genre, et nous avons de bons rapports avec eux, mais nous devons presque tout faire approuver.

M. Nielsen: Je suis parfaitement d'accord.

Le sénateur Grafstein: Si je comprends bien votre point de vue, qu'importe si 95 p. 100 de l'industrie pétrolière canadienne appartient à des sociétés d'Europe, du Tiers monde ou du Japon?

M. Gatenby: En ce qui me concerne, en bon fils d'agriculteur de la Saskatchewan, je voudrais que ce soit des Canadiens qui soient propriétaires de tout.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas la question que je pose.

M. Gatenby: Sur le plan professionnel, je pense que ça importerait peu.

Le sénateur Grafstein: Du point de vue économique et du point de vue politique, cette situation change-t-elle quelque chose?

M. Gatenby: Je ne pense pas qu'elle ait beaucoup d'importance.

M. Nielsen: Sûrement que les membres canadiens et les membres étrangers de notre association font tous la même chose. Nous les traitons de la même façon et le fait que les propriétaires viennent de différents pays ne change absolument rien à la manière dont nous menons nos activités.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de parler maintenant d'une question cruciale, celle des réserves stratégiques. Pourriez-vous nous dire brièvement quelle est la politique américaine au sujet des réserves stratégiques en pétrole et en gaz? Quelle est leur politique actuellement? Nous nous apprêtons à conformer la nôtre à la leur et j'aimerais bien savoir, en termes généraux, comment les États-Unis envisagent la situation de

[Text]

Canada looks at its strategic supply in both gas and oil. What is the difference?

If I understand your evidence correctly, you are saying that we should not really worry about security of supply because when we have a problem we will address it by means of the government's throwing money at it, if it so chooses, at that particular time. That is what I am hearing you say. You are saying that it is market-driven and that we should not worry about security of supply. You are also saying that we should disregard the requirement for 25 years of reserves and that, as a matter of fact, a free marketplace will make it more available. I hear that and I understand your argument, but how do the Americans, who are the proponents of a free market ideology, view their strategic supply in both gas and oil?

Mr. Maciej: Let me deal first with natural gas. There is no specific strategic supply policy in the United States with regard to natural gas. The marketplace prevails entirely. They produce their own gas and supplement it with imports from Canada or, as they have in the past, through LNG imports from Algeria, Indonesia or other countries.

Senator Grafstein: Does that apply also to the military?

Mr. Maciej: Yes, that also applies to the military. There is no strategic policy with regard to natural gas.

With regard to crude oil, the United States, as a result of the IEA agreement, which requires minimum inventories, and for other reasons, decided to create a strategic petroleum reserve.

The ultimate target is to have 750 million barrels of crude oil stored in solid caverns to be used for defence purposes or to deal with such embargoes as we had in 1974. That strategic reserve, so far as I know, is now about 530 million barrels and is being filled at the rate of 70,000 barrels a day.

The Chairman: Could you convert that for us into days' supply?

Mr. Maciej: That depends very much on the withdrawal rate; that is, how quickly you can pump it out of the caverns and the capacity of the pipeline system to absorb the pumping capacity. There have been some trials and on the basis of those the withdrawal rate is estimated to be effective at two million to three million barrels a day. Certainly at the moment the pipeline system could not absorb that kind of a withdrawal rate and could not get it into the places where it would be required, so additional transportation arrangements would have to be made. In any case, it is generally regarded that the United States could cover approximately 100 days of any imports.

The Chairman: About three months?

Mr. Maciej: Yes; that is regarded as a minimum that the storage would provide.

[Traduction]

leur approvisionnement stratégique et comment le Canada envisage celle du leur? Quelle est la différence?

Si je vous comprend bien, nous n'avons pas vraiment à nous inquiéter de la sécurité de notre approvisionnement parce qu'il y a un problème, nous le réglerons en faisant injecter des fonds par le gouvernement, s'il est prêt à le faire à ce moment-là. C'est ce que je vous ai entendu dire. Selon vous, l'approvisionnement est influencé par le marché et nous ne devrions pas avoir de craintes au sujet de la sécurité de notre approvisionnement. Nous ne devrions pas non plus nous préoccuper de l'obligation d'avoir des réserves pour 25 ans et qu'en fait, dans un marché libre, il y aurait plus de pétrole et de gaz. Je comprends bien votre argument, mais comment les Américains, partisans du marché libre, envisagent-ils leur approvisionnement stratégique en pétrole et en gaz?

M. Maciej: Permettez-moi de parler d'abord du gaz naturel. Les États-Unis n'ont pas de politique précise au sujet de l'approvisionnement stratégique en gaz naturel. Ils s'en remettent entièrement au marché. Ils produisent eux-même du gaz et, pour ce qui leur manque, ils importent du gaz canadien ou, comme ils l'ont fait par le passé, du gaz naturel liquéfié de l'Algérie, de l'Indonésie ou d'autres pays.

Le sénateur Grafstein: Il en est effectivement de même pour le secteur militaire?

M. Maciej: Il n'y a pas de politique stratégique particulière au gaz naturel.

Pour ce qui est du pétrole brut, étant donné que la convention de l'Agence internationale de l'énergie exige des stocks minimums et pour d'autres raisons, les États-Unis ont décidé de constituer des réserves de pétrole stratégiques.

Ils se sont fixés pour objectif d'emmagasiner 750 millions de barils de pétrole brut dans des cavités de stockage pour la défense ou en prévision d'autres embargos comme celui de 1974. Actuellement, autant que je sache, la réserve stratégique est d'environ 530 millions de barils et est alimentée à un rythme de 70 000 barils par jour.

Le président: Pouvez-vous transposer ces chiffres en jours d'approvisionnement?

M. Maciej: Tout dépend du rythme avec lequel on peut retirer le pétrole des cavités de stockage et de la quantité de pétrole que le réseau d'oléoducs peut recevoir. D'après les quelques essais qui ont été effectués, on peut retirer le pétrole à un rythme se situant environ entre 2 et 3 millions de barils par jour. Il est certain qu'à l'heure actuelle le réseau d'oléoducs ne pourrait pas recevoir autant de pétrole et l'acheminer aux endroits voulus, et d'autres moyens de transport devraient être prévus. Quoi qu'il en soit, on estime, en général, que les États-Unis auraient des réserves suffisantes, égales à une centaine de jours de consommation de pétrole importé.

Le président: Environ trois mois?

M. Maciej: Oui, on estime que les réserves suffiraient au moins à répondre aux besoins pendant cette période.

[Text]

Senator Grafstein: I have one final question, but I will not get into the question of import tax and its application.

Mr. Maciej: I might add, with regard to the agreement, that if we were to have a strategic storage reserve in Canada, it would be exempted from the provisions of the agreement.

The Chairman: Am I correct that we do not have any strategic storage reserve?

Mr. Maciej: We do not have one at the moment.

Senator Grafstein: On the question of tax regimes in Canada and the United States, assuming this agreement is approved by both sides and implemented, will Canada be compelled, as a question of policy driven by the market, to meet any change in the tax regime as it will apply to oil companies, petroleum companies and gas companies in the United States, or will we be compelled to follow their regime? In other words, will our tax policy relating to petroleum companies, in effect, be written by a subcommittee of the Senate in the United States?

Mr. Gatenby: We have had free trade in upstream oil and gas and we have been generally deregulated over the past three or four years. I do not think we have seen any basic change in our policies as a direct result of that. We have competed and we have competed very well. In a sense, I think we have already proven that if that agreement were signed tomorrow, from our viewpoint nothing will change on an instant basis.

Senator Grafstein: That is not my question. If the United States, for its national purposes, decided that it wanted to increase depletion allowances or liberalize, if you will, even further the tax regime as it applies to petroleum companies in the United States with regard to gas and oil, would we be compelled, by the implications of the agreement, to maintain a level playing field to meet that regime?

Mr. Maciej: The answer is no, that would not be required. That applies not just to energy. There is no requirement under the trade agreement to adjust the tax régime in the two countries. As a matter of fact, the agreement provides that with regard to the energy sector any incentives of the nature you describe are exempt from the agreement, and the countries could proceed on either side independently.

The Chairman: I think that Senator Grafstein's question is not whether it is required under the agreement. He is asking whether or not market forces would dictate a harmonization of tax régimes in your industry if they are changed in the United States.

Mr. Nielsen: We see no reason why that should happen. We think that the taxation of our industry is entirely a matter of revenues to the government, and to what degree they want to take revenues out of our industry. We cannot see where a competitive situation north and south would require any change in the taxation régime.

Senator Grafstein: So you think it would have no impact, in terms of investment in Canada, if in fact there were a more

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: J'ai une dernière question à poser, mais je ne toucherai pas à la question de la taxe à l'importation ni à son application.

M. Maciej: J'aimerais ajouter, au sujet de l'accord, que si nous devons avoir des réserves de pétrole stratégiques au Canada, elles seraient exclues des dispositions de l'accord.

Le président: Ai-je raison de croire que nous n'avons pas de réserves de pétrole stratégiques?

M. Maciej: Nous n'en avons pas en ce moment.

Le sénateur Grafstein: Pour ce qui est des régimes fiscaux au Canada et aux États-Unis, en supposant que l'accord est approuvé par les deux parties et mis en œuvre, le Canada sera-t-il obligé, pour suivre le marché, de tenir compte des modifications apportées au régime fiscal qui s'appliqueront aux compagnies de pétrole et de gaz aux États-Unis ou sera-t-il obligé de suivre le régime américain? Autrement dit, notre politique fiscale concernant les compagnies de pétrole sera-t-elle en fait rédigée par un sous-comité du Sénat des États-Unis?

M. Gatenby: Il y a libre-échange pour ce qui est du pétrole et du gaz en amont et déréglementation générale depuis trois ou quatre ans. Je ne pense pas que nos politiques aient été fondamentalement modifiées pour autant. Nous avons très bien su concurrencer les États-Unis. Dans un sens, je pense que nous avons déjà prouvé que si l'accord était signé demain, pour nous, rien ne changerait dans l'immédiat.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas ce que j'ai demandé. Si, pour des raisons nationales, les États-Unis décidaient qu'ils voulaient augmenter les déductions pour épuisement ou libéraliser, si vous voulez, encore plus le régime fiscal pour les compagnies pétrolières et gazières des États-Unis, serions-nous obligés, par la portée de l'accord, de nous enligner de façon à suivre leur régime?

M. Maciej: Non, ce ne serait pas nécessaire. Et cette réponse ne vaut pas seulement pour le secteur énergétique. Rien dans l'accord commercial n'oblige les deux pays à concilier leurs régimes fiscaux. En fait, l'accord prévoit que, dans le secteur de l'énergie, toute mesure incitative du genre de celle que vous avez décrite est exclue de l'accord et chacun des deux pays peut agir à ce sujet indépendamment l'un de l'autre.

Le président: Je pense que le sénateur Grafstein ne vous demande pas si l'accord l'exige. Il veut savoir si oui ou non les forces du marché nous obligeraient à remanier nos mesures fiscales en matière d'énergie en fonction de celles des États-Unis, dans l'éventualité où ceux-ci modifieraient les leurs.

M. Nielsen: Nous ne voyons pas pourquoi ce serait nécessaire. Nous croyons que les impôts de notre industrie sont uniquement une question de revenus pour le gouvernement qui doit décider quelle proportion de nos revenus il veut. Nous ne voyons pas comment une situation de concurrence entre le Nord et le Sud obligerait le Canada à modifier son régime fiscal.

Le sénateur Grafstein: Donc, vous ne croyez pas que l'investissement au Canada serait influencé par un régime plus libéral au sud de notre frontière, dans le cas du gaz?

[Text]

liberal régime for gas south of the border than there were north of the border?

Mr. Maciej: In the past we have had widely diverging tax régimes in the oil and gas sector in most countries, and we have competed successfully under the circumstances. There are many options of adjustments. One thing that needs to be taken into consideration is the potential and efficiency.

Senator Grafstein: My memory is getting pretty loose, but I recall members of your association—or at least your industry—making a very strong pitch to tax policymakers in this part of Parliament to say that it was very important that we maintain an equality of approach in terms of our tax policies with the United States or there would be a huge outflow of capital expenditure in this country. I hear you, but, boy, I am having difficulty in accepting what you say. I am almost sure that your colleagues in the same industry made exactly the reverse pitch not too long ago. I will check the records.

Mr. Maciej: But we are confusing markets and investment. The entire Canadian economy requires foreign capital in order to grow. In order to attract that foreign capital we must be competitive or that investment will not come into the country.

Senator Grafstein: So I get back to my first proposition, namely, that if a Senate subcommittee in the United States, which establishes the levels of depletion allowances for the United States, reaches the conclusion that it wants to liberalize those depletion allowances—as they have in the past. I remember that when Lyndon Johnson was the President of the United States they had a different approach to depletion allowances than they did more currently, for good and solid reasons based on his domestic concerns in Texas—are you telling us that that would not make any impact on Canada? I cannot understand that.

Senator Roblin: I do not think he is saying that at all. He is simply saying that free trade does not alter the situation.

Senator Grafstein: But will not market forces drive us? My point is that if we are deregulating, will not market forces drive us to have parity with the United States in tax policy?

The Chairman: Senator Grafstein, if you check the previous hearings you will find that there has been a good deal of testimony on the subject across the board about general harmonization of tax policies between Canada and the United States. I believe it is in volume 2. Tax régimes vary, but when you take them all across the board, they come out fairly evenly, which they must do for normal competitive purposes with or without a free trade agreement. But I want to go to Senator Ottenheimer and then come back to the important subject of a U.S. import tax on oil. We have only another 10 minutes with these witnesses.

Senator Ottenheimer: I promise to be brief, Mr. Chairman. My question is from a different perspective, in terms of future development of petroleum resources in Canada and the huge potential for economic and social development—the overall

[Traduction]

M. Maciej: Jusqu'ici, dans la plupart des pays, les régimes fiscaux sont très différents pour le secteur du pétrole et du gaz et nous avons réussi à être concurrentiels dans les circonstances. Il y a bien des accommodements possibles. Il faut s'assurer de tenir compte du potentiel et du rendement.

Le sénateur Grafstein: Ma mémoire ne m'est pas fidèle, mais je crois me rappeler que des membres de votre Association, ou du moins de votre industrie, se sont adressés de façon très vigoureuse aux responsables de la politique fiscale à la Chambre haute pour dire qu'il était très important que nous harmonisions nos politiques fiscales avec celles de États-Unis, sinon il y aurait un exode des dépenses en capital au pays. Je comprends ce que vous dites, mais j'ai vraiment du mal à l'accepter. Je suis pratiquement sûr que les membres de votre industrie ont tenu des propos radicalement opposés il n'y a pas si longtemps. Je vérifierai les témoignages.

M. Maciej: Mais nous confondons marché et investissement. Tous les secteurs de l'économie canadienne ont besoin de capitaux étrangers pour se développer. Pour attirer les capitaux étrangers, nous devons être concurrentiels, sinon personne ne viendra investir au pays.

Le sénateur Grafstein: Je reviens donc à ma première hypothèse selon laquelle un sous-comité du Sénat Américain, qui fixe les déductions d'épuisement pour les États-Unis, recommande de les rendre plus libérales, comme il l'a fait par le passé. Je me rappelle que, quand M. Lyndon Johnson était président des États-Unis, le pays n'avait pas la même attitude qu'actuellement au sujet de ces déductions, en raison de ses préoccupations au Texas. Voulez-vous nous dire qu'elles n'auraient aucune influence sur le Canada? Je ne peux vous comprendre.

Le sénateur Roblin: Je ne pense pas que ce soit ce qu'il dit. Il dit simplement que le libre-échange ne change pas la situation.

Le sénateur Grafstein: Mais les forces du marché ne nous dicteront-elles pas notre conduite? Si nous déréglementons l'industrie, les forces du marché ne nous obligeront-elles pas à aligner notre politique fiscale sur celle des États-Unis?

Le président: Sénateur Grafstein, si vous relisez les témoignages des séances précédentes, vous constaterez qu'il y en a beaucoup qui ont trait à l'harmonisation générale des régimes fiscaux entre le Canada et les États-Unis. Je crois que c'est dans les deuxième volume. Les régimes fiscaux varient, mais dans l'ensemble, ils se ressemblent, ce qui est nécessaire pour une concurrence normale, avec ou sans accord de libre-échange. Mais je veux donner la parole au sénateur Ottenheimer avant de revenir à la question importante de la taxe à l'importation américaine sur le pétrole. Nous n'avons plus que 10 minutes pour discuter avec ces témoins.

Le sénateur Ottenheimer: Je vous promets d'être bref, monsieur le président. Ma question traite d'un sujet différent, de l'exploitation future des ressources pétrolières au Canada et des énormes possibilités de développement économique et

[Text]

socio-economic development which would undoubtedly ensue from major new development. One of the major challenges facing the petroleum industry in Canada today—and probably facing governments—is the development at huge cost of frontier resources. I am speaking in terms of the tar sands, the Beaufort Sea and Atlantic offshore, from a long range point of view, in terms of continuity of supply and development. I am thinking of an increase in exploratory activity, particularly offshore and in the frontier areas, which has dropped quite significantly during the past couple of years. Would you be in a position to say that the Free Trade Agreement would significantly enhance development or be neutral? Personally I cannot see how it could hinder, but would it be relatively neutral or would it significantly enhance the development of the frontier resources have any effect on the continuation of and increase in exploratory activity?

Mr. Nielsen: Senator, I would not use the term “significantly enhance”. I would say that the Free Trade Agreement will contribute to companies investing money in the offshore areas in seeking the mega discoveries. You are the beneficiary of one in offshore Newfoundland. The major factor is price, of course. There is no substitute for price. But a market is critical to us, and, for a project like Hibernia, with upwards of 150,000 barrels per day of crude to market, we know what we need: we need the U.S. market and we need total assurance that the oil can move into the U.S. market. So in that respect the Free Trade Agreement is beneficial. But to say “significantly enhance”, I suppose that what would “significantly enhance” would be an increase of \$10 per barrel in the price of crude.

Mr. Gatenby: But you would still need that market. That is part of the formula.

The Chairman: Let us deal with the United States imposition of an import tax on foreign oil, which I believe is Senator Hays' question.

Senator Hays: Let us leave it at that. You know the problem. It is a sovereignty concern.

The Chairman: May I interject to say that the same question was put to Mr. Pierce of Nova last week, namely, concerning the American imposition of an import tax. Most of us are quite aware of the arguments for and against, from the American point of view, of the competitiveness of their industry, and so on. But assuming that they did, because of their horrible balance of payments problem, and so on, Mr. Pierce's testimony was “Fine, we will put the same thing on in Canada.” When you start applying public policy thought to that, it is anything but attractive. It would increase costs to the Canadian consumer; it would make our manufacturing less competitive; it would affect markets outside the United States; and we would be having our policy dictated by them. It is in that overall context, and partly in relationship to Mr. Pierce's response, that I would like you to frame your answer.

[Traduction]

social, le développement socio-économique général qu'entraîneront sans aucun doute les importants projets de développement. Un des principaux défis auxquels doit faire face aujourd'hui l'industrie pétrolière du Canada, et probablement les gouvernements, est l'exploration à un coût énormément élevé des ressources pionnières. Je parle des sables bitumineux, de la mer de Beaufort et des réserves marines de l'Atlantique pour assurer, à long terme, la continuité de l'approvisionnement et de l'exploration. Je pense à l'augmentation des activités d'exploration, surtout au large des côtes et dans les régions pionnières, qui ont considérablement diminué depuis quelques années. Diriez-vous que l'accord de libre-échange fera augmenter considérablement ces activités ou qu'il ne les influencera pas du tout? Personnellement, je ne vois pas comment il pourrait être un obstacle, mais n'aura-t-il aucune influence déterminante ou favorisera-t-il considérablement la mise en valeur des ressources pionnières et aura-t-il une incidence sur la poursuite et l'augmentation des activités d'exploration?

M. Nielsen: Monsieur le sénateur, je ne dirais pas que l'accord de libre-échange ferait augmenter considérablement ces activités. Je dirais qu'il aidera les compagnies qui investissent des fonds dans l'exploration de mégaprojets au large des côtes. Vous profitez d'un de ces projets au large des côtes de Terre-Neuve. Le principal facteur est le prix bien sûr. On ne peut échapper au prix. Mais le marché est crucial pour nous et pour un projet comme Hibernia, de plus de 150 000 barils par jour de pétrole brut à mettre sur le marché, nous savons que nous avons besoin du marché américain et nous devons avoir l'entière assurance que ce pétrole peut être vendu sur ce marché. Donc, à cet égard, l'accord de libre-échange est avantageux. Mais de là à dire qu'il permettra d'augmenter considérablement ces activités, je suppose que ce qui pourrait les augmenter considérablement c'est une hausse de 10 \$ le baril du prix du pétrole brut.

M. Gatenby: Mais vous auriez toujours besoin de ce marché. Ça fait partie de la formule.

Le président: Essayons de régler le cas des États-Unis imposant une taxe à l'importation sur le pétrole étranger, pour revenir à ce qui je crois être la question du sénateur Hays.

Le sénateur Hays: Restons-en là. Vous connaissez le problème. C'est un problème de souveraineté.

Le président: Puis-je faire une intervention pour dire que la même question a été posée à M. Pierce de Nova, la semaine dernière, au sujet de l'imposition par les Américains d'une taxe à l'importation. La plupart d'entre nous connaissent bien les arguments qui, du point de vue américain, militent pour et contre la concurrence de leur industrie, etc. Mais supposons qu'ils imposent une taxe, en raison de la situation précaire de leur balance des paiements, et le reste, M. Pierce a dit que le Canada les imiterait. Pour l'intérêt public, c'est une mesure qui est loin d'être attrayante. Elle augmenterait les coûts des consommateurs canadiens et rendrait notre industrie manufacturière moins concurrentielle; elle nuirait aux marchés à l'extérieur des États-Unis et nous nous ferions dicter notre conduite par eux. C'est dans ce contexte général, et aussi en tenant compte des propos de M. Pierce, que j'aimerais que vous répondiez.

[Text]

Mr. Gatenby: I will ask Mr. Maciej to reply. However, let me first comment in reply to Senator Hays. From what I know and see about the situation in North America, I would suggest that the imposition of that tax is not quite as probable as you suggest. I think the odds are against that. I do not know, and I am sure that you do not, but from what I read and hear, I get the feeling that most people do not think that it will happen. However, it obviously could.

The Chairman: I have spoken to people such as Senator McClure, Chairman of the Senate Energy Committee in the United States, and he is opposed to it. I simply say that there is a lot of talk about it.

Mr. Gatenby: Yes, Mr. Chairman. I merely wanted to make that point, because I would say that we disagree with that.

The Chairman: However, if we assume that it happens?

Mr. Gatenby: I will turn that question over to Mr. Maciej.

Mr. Maciej: Mr. Chairman, it certainly has been a very topical discussion in the United States. That discussion was particularly driven as a result of the price collapse in 1986. Both the administration and the Senate Finance Committee reviewed the matter in great detail and came to the conclusion that it would not be in the interests of the U.S. to impose an import tax.

Having said that, and following up on what Mr. Gatenby has said, the probability of that event happening is very unlikely. However, in the hypothetical case that it did happen, there is no answer today. One would have to look at the situation on the day that it happens; one would also have to look at what the import fee is. There is a great deal of difference as to whether that fee is \$1 per barrel or whether it is \$10 per barrel.

The big unknown, of course, is the reaction of OPEC. The import tax was advocated in the United States to raise the price for the domestic producer in the United States, in order to make the domestic industry more viable. OPEC could do that for the U.S. government after the implementation of the import tax, and the United States would then find itself in a situation of double taxation and, of course, would then have to react to that situation. That is the biggest unknown in the hypothetical situation.

However, one thing that we can state very adamantly, I think, is that in the absence of the trade agreement Canada would be hit by the import tax and the Canadian producers would have to eat the charge in order to remain competitive in the U.S. market.

The Chairman: Yes, and with the agreement that it would not apply to us?

Mr. Maciej: Yes, with the agreement that we would be exempt; and depending on the situation of the day, that then provides Canada with a multitude of options to deal with it.

[Traduction]

M. Gatenby: Je demanderai à M. Maciej de répondre. Toutefois, permettez-moi de formuler une observation à l'intention du sénateur Hays. D'après ce que je sais et constate de la situation qui règne en Amérique du Nord, je ne prétendrais pas que l'imposition de cette taxe n'est pas aussi probable que vous le laissez entendre. Je pense qu'au contraire il est peu probable qu'on en impose une. Je n'en sais rien et je suis sûr que vous non plus, mais d'après ce que je lis et ce que j'entends, j'ai l'impression que la plupart des gens ne pensent pas qu'on en imposera une. Cependant, ça pourrait toujours arriver.

Le président: J'ai parlé à certaines personnes, comme le sénateur McClure, président du Comité de l'énergie du Sénat américain, et il s'y oppose. Je dis simplement qu'on en parle beaucoup.

M. Gatenby: Oui, monsieur le président. Je voulais simplement formuler cette remarque, parce que je crois pouvoir dire que nous nous y opposons.

Le président: Cependant, si nous supposons qu'on en impose une?

M. Gatenby: Je céderai la parole à M. Maciej là-dessus.

M. Maciej: Monsieur le président, c'est sûrement une question d'actualité aux États-Unis. La discussion a été soulevée particulièrement à la suite de l'effondrement des prix en 1986. Le gouvernement et le comité sénatorial des finances ont tous deux examiné la question en détail pour en arriver à la conclusion qu'il ne serait pas dans l'intérêt des États-Unis d'imposer une taxe à l'importation.

Cela dit, et pour donner suite à ce que M. Gatenby a déclaré, il est fort peu probable qu'on en impose une. Toutefois, dans l'hypothèse où il y en aurait une, on ne peut rien répondre aujourd'hui. Il faudrait examiner la situation le jour où on l'imposera, il faudrait aussi tenir compte du droit imposé. Il y a une grande différence entre un droit de 1 \$ le baril et un de 10 \$.

La grande inconnue, bien sûr, est la réaction de l'OPEP. La taxe à l'importation a été préconisée aux États-Unis pour majorer le prix pour le producteur américain, pour que l'industrie nationale soit plus viable. L'OPEP pourrait réagir de cette façon pour les États-Unis après la mise en œuvre de la taxe à l'importation et les États-Unis se trouveraient avec une double imposition et, bien sûr, auraient à réagir à cette situation. Voilà la grande inconnue dans cette éventualité.

Cependant, je pense qu'on peut affirmer de façon assez catégorique que, sans accord commercial, le Canada serait affecté par la taxe à l'importation et les producteurs canadiens auraient à l'assumer pour demeurer concurrentiels sur le marché américain.

Le président: Oui, et accepter qu'elle ne s'applique pas à nous?

M. Maciej: Oui, en acceptant que nous en soyons exonérés et, selon la situation du moment, en offrant au Canada une multitude d'options pour s'en accommoder.

[Text]

The Chairman: Members of the committee, I have deliberately run over past 8.00 o'clock with these witnesses because we did not start until 7.15. However, we do have other witnesses patiently waiting and, while we could go on unquestionably for another hour with these gentlemen, I must now call our discussion to a halt.

To our witnesses I would like to say thank you on behalf of the members of the committee for coming. We have found your testimony compelling. I invite you to stay, by all means, if you are interested in the testimony of the next group of witnesses. I may say how much we appreciate your coming such a distance on this occasion to make your presentation and to answer our questions. Thank you.

Mr. Gatenby: We hope to see you all at the Winter Olympics within the next month. If you miss that, come to the Stanley Cup finals.

The Chairman: Thank you very much.

Honourable senators, our next witnesses are representatives of the Ontario Natural Gas Association. They are, Mr. W. J. Cooper, Senior Vice President, Marketing and Gas Supply, Union Gas, Chatham, Ontario; Mr. Charles SaFrance, Executive Vice President, Consumers' Gas of Toronto and Mr. Paul Pinnington, Managing Director, Ontario Natural Gas Association. Mr. Pinnington, I understand that you have an opening statement.

Mr. Paul Pinnington, Managing Director, Ontario Natural Gas Association: Mr. Chairman and honourable senators, thank you for inviting us to be with you this evening. The association's members submit this brief for consideration by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs in its report on the Energy Provisions of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The association is an industry organization with over 300 members representing natural gas distributors, producers, equipment manufacturers and suppliers, contractors and individuals in Ontario.

Natural gas plays an essential role in ensuring Canada's growth and competitiveness in today's world economy. Approximately 29 per cent of our country's end use energy is supplied by natural gas and this proportion is growing. Domestic sales of natural gas in 1986 were over \$7 billion and combined with exports totalled \$9.6 billion. With the new Free Trade Agreement, forecasts suggest total industry sales could double by the mid-1990s. This increase would be due mainly to export volumes which could triple during the period.

The increasing importance of natural gas in Canada's economy underscores the need for a national energy policy to assure secure future supplies. It is the view of the Ontario Natural Gas Association that recent changes to federal policies have possibly serious long-term implications for security of natural gas supply to Canadian consumers. This brief outlines three specific concerns:

[Traduction]

Le président: Membres du comité, je vous ai délibérément permis de poursuivre la discussion avec ces témoins après 20 heures étant donné que nous n'avons pas commencé nos travaux avant 19 h 15. Cependant, nous recevons d'autres témoins qui attendent partiellement et, en dépit du fait que nous pourrions sans aucun doute discuter avec vous, messieurs, encore une heure, je dois maintenant interrompre notre discussion.

j'aimerais remercier les témoins au nom des membres du comité d'être venus comparaître ici aujourd'hui. Nous avons trouvé votre témoignage convaincant. Je vous invite à rester si vous êtes intéressés à entendre le témoignage de notre prochain groupe de témoins. Je dois vous remercier d'être venus de si loin pour nous présenter votre exposé et répondre à nos questions. Merci.

M. Gatenby: Nous espérons que vous viendrez assister aux Jeux olympiques d'hiver qui se tiendront le mois prochain. Sinon, nous vous invitons aux séries éliminatoires de la coupe Stanley.

Le président: Merci beaucoup.

Honorable sénateurs, nos prochains témoins représentent l'*Ontario Natural Gas Association*. Ce sont M. W. J. Cooper, premier vice-président, Mise en marché et approvisionnement en gaz, de l'*Union Gas* de Chatham (Ontario); M. Charles SaFrance, vice-président exécutif de la *Consumers' Gas* de Toronto, et M. Paul Pinnington, administrateur délégué de l'*Ontario Natural Gas Association*. Monsieur Pinnington, je crois que vous avez une déclaration préliminaire à faire.

M. Paul Pinnington, administrateur délégué, Ontario Natural Gas Association: Monsieur le président, honorables sénateurs, merci de nous avoir invités à vous rencontrer ce soir. Les membres de l'association soumettent le présent mémoire à l'attention du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères pour qu'il en tienne compte dans son rapport sur les dispositions de l'Accord canado-américain de libre-échange touchant l'énergie. L'association est une organisation industrielle qui regroupe plus de 300 représentants des distributeurs et des producteurs de gaz naturel, des fabricants et des fournisseurs de matériel, des entrepreneurs et des particuliers de l'Ontario.

Le gaz naturel joue un rôle essentiel en ce sens qui concerne la croissance et la compétitivité du Canada dans l'économie mondiale actuelle. Environ 29 p. 100 de l'énergie consommée au pays est fournie par le gaz naturel, et ce pourcentage ne cesse d'augmenter. Les ventes nationales de gaz naturel en 1986 s'élevaient à plus de 7 milliards de dollars et, combinées aux exportations, représentaient la somme de 9,6 milliards de dollars. Avec le nouvel Accord de libre-échange, on s'attend à ce que les ventes totales de l'industrie doublent d'ici le milieu des années 90. Cette augmentation serait principalement attribuable aux exportations qui pourraient tripler au cours de cette période.

L'importance croissante du gaz naturel dans l'économie canadienne fait ressortir la nécessité d'une politique énergétique nationale qui garantisse l'approvisionnement. L'*Ontario Natural Gas Association* est d'avis que les changements récents à la politique fédérale risquent d'avoir de graves répercussions à long terme sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel pour les consommateurs canadiens. Nous avons

[Text]

1. Erosion of National Energy Board regulatory powers.
2. Impact of proportional sharing of energy supplies under the Free Trade Agreement, and
3. Inconsistencies in current federal-provincial policies.

The first item I would address is the National Energy Board. The National Energy Board Act requires the NEB to regulate natural gas exports and ensure an available surplus to meet reasonably foreseeable Canadian needs. New surplus determination procedures were adopted by the NEB in 1987 in recognition of Canada's market-oriented pricing policy for natural gas. Natural gas exports are now regulated through public hearings for export licences and ongoing monitoring of Canadian energy markets. The public hearing process includes NEB review of complaints that Canadian users cannot contract for gas on similar terms to those of the export proposal; an impact assessment of the proposed exports on Canadian natural gas requirements at fair market prices; and other factors considered relevant to determine if the export licence application is in the national interest.

With implementation of the Free Trade Agreement between Canada and the United States the ability of the NEB to regulate exports by this procedure becomes restricted. Denial of an export application by the board would invoke a provision of the agreement for proportional reductions in the supply of Canadian natural gas to both domestic and export markets. What is now abrogated by the agreement is the NEB's ability to ensure that Canadian energy needs are met before export commitments are made.

In effect, while the NEB retains the authority to review export applications and to identify potential inequities or market anomalies, its ability to act appears to be severely limited. The only option that remains for the board is to recommend that proportionality be introduced and/or consultations be initiated between Canadian and U.S. authorities. Domestic regulatory matters could then become subject to political interests of the current government rather than the function of an independent authority responsible for implementing an established national energy policy.

It is the association's view that all controls envisioned in the NEB decision to adopt a market-based procedure to ensure security of supply must be retained. Reduction of existing NEB powers by amending legislation to conform to the terms of the Free Trade Agreement effectively eliminates future Canadian actions or policies to supply domestic needs independent of export markets.

The second concern is requirement for proportional reduction of energy supplies. The Free Trade Agreement requires a proportional reduction in the supply of Canadian gas to both domestic and export markets should a shortage of supply occur

[Traduction]

tenu dans le présent mémoire à formuler nos inquiétudes à l'égard de trois questions précises:

1. l'érosion des pouvoirs de réglementation de l'Office national de l'énergie,
2. l'impact du partage proportionnel des ressources énergétiques prévu par l'Accord de libre-échange et
3. l'incompatibilité des politiques fédérales et provinciales existantes.

Je parlerai tout d'abord de l'Office national de l'énergie. Cet organisme est tenu, en vertu de sa loi constitutive, de réglementer les exportations de gaz naturel et de s'assurer d'un surplus pour répondre aux besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens. En 1987, l'ONE a adopté un nouveau processus de détermination des surplus compte tenu de la politique canadienne d'établissement des prix en fonction du marché pour le gaz naturel. À l'heure actuelle, les exportations de gaz naturel sont réglementées par le biais d'audiences publiques pour les licences d'exportation et d'une surveillance constante des marchés énergétiques canadiens. Dans le cadre des audiences publiques, l'ONE examine les plaintes selon lesquelles les utilisateurs canadiens ne peuvent obtenir des contrats pour le gaz aux conditions régissant les contrats à l'exportation; l'impact des exportations proposées sur les besoins canadiens de gaz naturel à des prix marchands justes; et d'autres facteurs jugés pertinents pour déterminer si la demande de licence d'exportation est dans l'intérêt national.

Avec l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, il sera plus difficile à l'ONE d'ainsi réglementer les exportations. L'Office ne pourrait rejeter une demande d'exportation sans qu'intervienne une disposition de l'accord visant des réductions proportionnelles de l'approvisionnement en gaz naturel canadien sur les marchés intérieurs et d'exportation. Il aura les mains liées et ne pourra veiller à ce que les besoins énergétiques des Canadiens soient satisfaits avant qu'on s'engage à exporter.

En réalité, bien que l'ONE conserve le pouvoir d'examiner les demandes d'exportation et d'identifier les injustices potentielles ou les anomalies sur le marché, sa capacité d'agir semble gravement limitée. Le seul choix qui lui reste est de recommander qu'il y ait proportionnalité ou que des consultations aient lieu entre les autorités canadiennes et américaines. Les questions de réglementation interne pourraient alors être assujetties aux intérêts politiques du gouvernement au pouvoir au lieu de relever d'une autorité indépendante responsable de la mise en œuvre d'une politique énergétique nationale établie.

L'association est d'avis que tous les contrôles envisagés lorsque l'ONE a décidé d'adopter un processus axé sur le marché pour assurer la sécurité des approvisionnements, doivent être maintenus. En modifiant la loi pour qu'elle soit conforme aux modalités de l'Accord de libre-échange, on réduirait les pouvoirs actuels de l'ONE, ce qui équivaldrait à empêcher le Canada de prendre les mesures nécessaires pour répondre aux besoins nationaux au détriment des marchés d'exportation.

Notre deuxième préoccupation a trait à la réduction proportionnelle obligatoire des approvisionnements énergétiques. L'Accord de libre-échange prévoit une réduction proportionnelle de l'approvisionnement en gaz canadien sur les marchés

[Text]

or be perceived to occur at some future date. This reduction is based on the average of the previous 36 month's shipments. Should this clause be implemented for whatever reason, the impact on Canada would be of a far greater magnitude than on the United States. Canada now supplies approximately 5 per cent of total natural gas consumption in the United States, whereas virtually the entire Canadian market is dependent on domestic supply. A 10 per cent reduction of natural gas supplies would affect fully 10 per cent of the Canadian market, compared with 0.6 per cent of the United States market in national terms.

The impact of reduced supplies could initially be significant in United States markets reliant on Canadian imports. However, alternate natural gas supply sources are usually accessible in the United States through their extensive pipeline transportation system. The structure of the Canadian natural gas industry is such that there is a single transmission line supplying all users, with only nominal means to secure alternate supplies. For these reasons it is incumbent upon the Canadian Government to negotiate a more equitable formula in the Free Trade Agreement for sharing of energy supplies in the event of a short supply situation or a perceived shortage. This formula must fully recognize Canada's dependence on its own national resources to meet domestic energy requirements.

The third concern is inconsistencies in federal-provincial policies. Producing provinces have the jurisdiction to determine prices for natural gas and to allocate supplies as necessary within their borders.

Establishing minimum prices for supplies contracted for outside the province is in direct conflict with the provisions of the Free Trade Agreement. Similarly, provincial policies that provide residents priority access to natural gas supplies conflict with the agreement.

Should this latter policy be applied, the burden of proportional sharing of supply shortages would fall entirely on the non-producing provinces and the impact would be greatly magnified.

Thus the situation that exists in Canada is a national policy which advocates market-oriented pricing and protection of security of supply through long-term contracts. Federal control of price and supply is relinquished except under extreme circumstances. In contrast, the producing provinces retain control over price and supply of natural gas and can administer surplus requirements—for example, the 15-year requirements in Alberta that ensure supply for core market customers. The core market is generally defined as residential, commercial and institutional consumers.

Federal and provincial natural gas policies conflict at present as both government and industry adjust to deregulation, but the problem is exacerbated under the Free Trade

[Traduction]

internes et les marchés d'exportation si une pénurie survenait ou menaçait de survenir à une date ultérieure. Cette réduction serait fonction de la moyenne des livraisons des 36 mois précédents. Si cette disposition était mise en application pour quelque raison que ce soit, l'impact serait beaucoup plus grand au Canada qu'aux États-Unis. À l'heure actuelle, notre pays fournit environ 5 p. 100 de la consommation totale de gaz naturel des États-Unis alors que la presque totalité du marché canadien est tributaire de l'offre interne. Une réduction de 10 p. 100 des approvisionnements en gaz naturel affecterait 10 p. 100 du marché canadien, comparativement à 0,6 p. 100 de l'ensemble du marché américain.

Une telle réduction pourrait initialement avoir un grand impact sur les marchés américains qui dépendent des importations canadiennes. Cependant, les États-Unis ont habituellement accès à d'autres sources d'approvisionnement en gaz naturel étant donné leur imposant réseau de transport par gazéoduc. La structure de l'industrie canadienne du gaz naturel est telle qu'une seule canalisation de transport approvisionne tous les utilisateurs de sorte que les sources d'approvisionnement de rechange sont peu nombreuses. C'est pourquoi il est essentiel que le gouvernement canadien négocie, dans le cadre de l'Accord de libre-échange, une formule plus équitable de partage des ressources énergétiques en prévision d'un approvisionnement réduit ou d'une pénurie. Cette formule doit tenir pleinement compte du fait que le Canada dépend de ses propres ressources internes pour satisfaire à ses besoins en énergie.

La troisième préoccupation tient au manque d'uniformité des politiques fédérales et provinciales. Il entre dans les compétences des provinces productrices de déterminer le prix du gaz naturel et de répartir l'offre de la façon nécessaire à l'intérieur de leurs frontières.

L'établissement de prix minimums pour les approvisionnements sous contrat à l'extérieur de la province va à l'encontre des dispositions de l'Accord de libre-échange. De même, les politiques provinciales qui assurent aux résidents l'accès prioritaire aux ressources de gaz naturel sont en contradiction avec l'Accord.

Si ces politiques étaient mises en œuvre, les provinces non productrices auraient à assumer seules le fardeau du partage proportionnel de l'approvisionnement réduit de sorte que les conséquences en seraient beaucoup plus grandes pour elles.

Il existe donc au Canada une politique nationale qui préconise l'établissement des prix en fonction du marché et la protection de la sécurité de l'approvisionnement par le biais de contrats à long terme. Le gouvernement fédéral n'exerce aucun contrôle sur les prix et l'approvisionnement, à moins de circonstances extraordinaires. Par contraste, les provinces productrices continuent à exercer un contrôle sur le prix du gaz naturel et sur la répartition de l'offre et peuvent administrer les surplus, par exemple le contrat de 15 ans en Alberta assurant l'approvisionnement du marché habituel. On entend généralement par marché habituel les clients résidentiels et commerciaux et les établissements.

Les politiques fédérales et provinciales en matière de gaz naturel se heurtent actuellement, le gouvernement et l'industrie devant s'adapter à la déréglementation, mais l'Accord de

[Text]

Agreement. The result is a two-tier domestic market. Access to long-term natural gas supply is protected for residents within the producing provinces without protection to other Canadian consumers.

It is the association's view that federal energy policy must recognize the need for a mechanism to guarantee security of supply for all Canadians, just as the producing provinces have recognized the need to ensure security of supply within their own borders. Failure to do so will only serve to further divide regional interests and increase barriers to interprovincial trade.

To summarize, in effect the Canada-U.S. Free Trade Agreement creates a North American market for natural gas. The U.S. currently has a 10-year reserves-to-production ratio, while Canada has 30 years. If the United States has equal, unfettered commercial access to Canadian supplies, the result is a combined 13-year ratio. This reflects the immensity of the U.S. market and its limited supply situation. We do not believe Canadians have yet realized that their natural gas supply security margin could, overnight, be more than cut in half. Nor do we believe that sufficient consideration has been given to the impact of a rapid increase in the number of long-term, large volume contractual agreements with U.S. buyers, which is likely to occur.

It is misleading to state that the Free Trade Agreement does not require Canada to supply U.S. customers any amount of oil or gas in times of shortage. While Canada could not be compelled to provide new supplies, the agreement would require Canada to supply the volumes flowing under existing U.S. contracts in the same proportion as its Canadian contracts. Canada currently supplies about 5 per cent of the U.S. gas market. That sounds insignificant, but it amounts to 38 per cent of current Canadian production. Should proportionality be invoked, Canada would not be much more than topping-up U.S. supplies while cutting very deeply into Canadian consumption. We also take no comfort in committing to an agreement of such magnitude, knowing little more than "the actual method of implementing proportionality would be determined by the government of the day".

Suggestions that natural gas supply shortages are unlikely to occur based on existing conditions disregard the real issues. Information supplied by the National Energy Board, in fact, shows potential shortfalls could occur by the close of the decade. A supply shortage is possible and therefore must be addressed by public policy. The fact that legislation as required by the Free Trade Agreement would discriminate against Canadian interests cannot be overlooked without due consideration to more equitable alternatives.

Government assurances that supply shortages are only a theoretical argument, unlikely ever to trigger the proportional-

[Traduction]

libre-échange ajoute encore au problème. Il s'ensuit un marché national à deux paliers. L'accès à un approvisionnement à long terme en gaz naturel est assuré aux résidents des provinces productrices alors que les autres contribuables canadiens ne jouissent d'aucune protection.

L'association est d'avis que la politique énergétique nationale doit reconnaître la nécessité d'un mécanisme qui garantit la sécurité de l'approvisionnement pour tous les Canadiens au même titre que les provinces productrices ont reconnu la nécessité d'assurer la sécurité de l'approvisionnement à l'intérieur de leurs propres frontières. Tout échec en ce sens ne servira qu'à diversifier encore davantage les intérêts régionaux et à augmenter les barrières au commerce interprovincial.

Pour résumer, disons que l'Accord canado-américain de libre-échange crée un marché nord-américain pour le gaz naturel. Actuellement, le ratio réserves-production est de 10 ans aux États-Unis et de 30 ans au Canada. Si les États-Unis jouissent d'un accès commercial égal et sans entrave aux approvisionnements canadiens, le résultat sera un ratio combiné de 13 ans. Cela reflète l'immensité du marché américain et ses sources d'approvisionnement limitées. Selon nous, les Canadiens ne se sont pas encore rendu compte que leur marge de sécurité pour ce qui est de l'approvisionnement en gaz naturel pourrait du jour au lendemain être réduite de plus de la moitié. Nous ne pensons pas non plus que suffisamment d'attention ait été portée aux répercussions possibles d'une augmentation rapide du nombre d'accords contractuels à grande échelle et à long terme avec les acheteurs américains.

Ce serait induire en erreur que d'affirmer que l'Accord de libre-échange n'obligerait pas le Canada à fournir aux consommateurs américains quelque quantité que se soit de pétrole ou de gaz en cas de pénurie. Le Canada ne serait pas obligé de fournir de nouveaux approvisionnements, mais en vertu de l'Accord la même proportion de gaz devrait être livrée tant aux termes des contrats américains existants qu'aux termes des contrats canadiens. À l'heure actuelle, le Canada alimente environ 5 p. 100 du marché du gaz américain. Ce chiffre peut paraître insignifiant, mais il correspond à 38 p. 100 de la production canadienne actuelle. Si la proportionnalité intervenait, le Canada ne fournirait aux États-Unis qu'une infime partie de leurs approvisionnements, mais il lui faudrait réduire d'autant la consommation canadienne. Nous ne trouvons pas facile de souscrire à un accord d'une aussi grande importance en sachant seulement que «les modalités d'application de l'accès proportionnel seraient déterminées par le gouvernement du jour».

Certains affirment que des pénuries de gaz naturel sont invraisemblables dans les conditions actuelles, mais cela n'a rien à voir avec la question. En fait, des renseignements fournis par l'Office national de l'énergie indiquent qu'il pourrait y avoir insuffisance d'ici la fin de la décennie. Une pénurie est possible et une politique adéquate s'impose donc. On ne saurait passer sous silence le fait que la loi requise par l'Accord de libre-échange serait discriminatoire envers les Canadiens sans chercher à trouver des solutions de rechange plus équitables.

L'assurance du gouvernement que les pénuries sont une question purement théorique, de sorte que les dispositions tou-

[Text]

ity sharing provisions, are not a sufficient guarantee of supply security; nor are assurances from private interests that exploration and development spurred by increased demand will secure future supplies and maintain deliverability.

The removal of a formal surplus test for authorizing new exports by the NEB last year was accepted as a measure to enhance the market responsive supply and demand mechanism, because the new policy still left in place a monitoring mechanism, the complaint procedure and the public interest tests. The decision, however, was reached at a time when the NEB and the Government of Canada had full powers to deny any export application if the development of reserves was not in step with both the domestic and export market demand. Therefore the security of supply to Canadians was protected.

This environment would change significantly if the Free Trade Agreement, as we now understand it, comes into effect. No longer could the NEB turn down an export application without triggering the proportional reduction of the available supply.

Section 83 of the National Energy Board Act assures Canadians that their foreseeable needs of natural gas will be met before export commitments are made. Legislation and regulations that are now being written for the Canada-U.S. Free Trade Agreement should not undermine the role of the NEB, nor diminish the responsibility of the federal government to manage Canada's energy future. It is the association's view that the spirit of the Free Trade Agreement can be maintained while establishing a more equitable provision for the sharing of supply shortages. Specific measures that will ensure security of natural gas supply include the following: All controls established in the NEB decision to adopt a market-based procedure should be retained. There should be no further dilution of NEB powers as inferred in the Free Trade Agreement. An equitable formula should be established in the Free Trade Agreement for sharing of energy supplies should a shortage or perceived shortage occur. National and provincial energy policies should be consistent so that all Canadian consumers receive the same protection from potential shortages.

Mr. Chairman and honourable senators, we are not against free trade; nor are we against increased exports of Canadian natural gas to the United States. We are, however, seriously concerned with some aspects of the current agreement as they relate to security of supply and the question of proportional sharing in particular.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Pinnington. Senator Stewart will start the questioning.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I think the question I had in mind may have been dealt with. We were told earlier this evening that the best way to ensure an adequate supply of natural gas was to make a large and

[Traduction]

chant l'accès proportionnel risquent peu d'intervenir, n'est pas une garantie suffisante de la sécurité de l'approvisionnement. L'assurance donnée par le secteur privé que l'exploration et la mise en valeur déclenchées par une demande accrue garantiront l'approvisionnement et rendront les livraisons possibles, ne l'est pas non plus.

L'élimination du critère du surplus officiel aux fins de l'autorisation de nouvelles exportations par l'ONE l'année dernière a été considérée comme une mesure destinée à axer davantage sur le marché le mécanisme de l'offre et de la demande parce que la nouvelle politique continuait à comporter un mécanisme de contrôle, la procédure de plainte et les critères d'intérêt public. Cette décision a toutefois été prise à un moment où l'ONE et le gouvernement du Canada avaient le plein pouvoir de rejeter toute demande d'exportation si la mise en valeur des ressources se laissait distancer par la demande intérieure et extérieure. Ainsi, la sécurité de l'approvisionnement pour les Canadiens était protégée.

La situation changerait considérablement si l'Accord de libre-échange, tel que nous croyons le comprendre, entrerait en vigueur. L'ONE ne pourrait désormais plus rejeter une demande d'exportation sans qu'intervienne la réduction proportionnelle de l'approvisionnement total.

L'article 83 de la Loi sur l'Office national de l'énergie garantit aux Canadiens qu'on satisfera à leurs besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles avant de s'engager à exporter. Les lois et règlements en cours de rédaction aux termes de l'Accord canado-américain de libre-échange ne devraient pas miner le rôle de l'ONE ni diminuer la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard de l'avenir énergétique du Canada. L'association est d'avis qu'il est possible de respecter l'esprit de l'Accord de libre-échange tout en prévoyant des dispositions plus équitables à l'égard du partage de l'approvisionnement réduit. Voici quelques-unes des mesures qui garantiraient la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel. Tous les contrôles établis lorsque l'ONE a décidé d'adopter un processus axé sur le marché devraient être maintenus. Les pouvoirs de l'ONE ne devraient pas être dilués encore davantage comme le propose l'Accord de libre-échange. L'accord devrait prévoir une forme équitable à l'égard du partage de l'approvisionnement énergétique en cas de pénurie. Les politiques nationales et provinciales en matière d'énergie devraient être uniformes afin que tous les consommateurs canadiens soient au même titre protégés contre une pénurie.

Monsieur le président, honorables sénateurs, nous ne nous opposons ni au libre-échange ni à une augmentation des exportations de gaz naturel canadien vers les États-Unis. Nous nous inquiétons toutefois sérieusement de certains aspects de l'accord actuel se rapportant à la sécurité de l'approvisionnement, et notamment à la question de l'accès proportionnel.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Pinnington. Sénateur Stewart, la parole est à vous.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je pense qu'on a peut-être déjà répondu à la question que j'avais à poser. On nous a dit plus tôt dans la soirée que le meilleur moyen d'assurer un approvisionnement adéquat

[Text]

economically-unregulated market available to the companies. But you told us on page 8 of your brief that you do not find "assurances from private interests that exploration and development spurred by increased demand will secure future supplies and maintain deliverability."

There seems to be a complete conflict of view as to the effect of the free-market approach to the sale of natural gas; is that correct?

Mr. Charles SaFrance, Executive Vice President, Consumers' Gas: I think, on face value, that when the producers say that supply and demand balance will work itself out, as demand increases and supply shrinks supply will start increasing. What we are worried about is waiting for that balancing to occur.

The way I understand the existing Free Trade Agreement and the existing proposal relative to the NEB responsibilities is that there is no mechanism anywhere to ensure that there is enough lead time for these balancing acts to occur prior to proportionality coming into effect.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The result of that might well be that companies and consumers in Ontario, which is the area about which you are speaking, would suffer a shortage of supply, high prices or both?

Mr. SaFrance: We accept that prices will go up if the Free Trade Agreement is implemented, and we are willing to work with that. However, we are concerned that if proportionality does come in we will be disproportionately hit.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Your supply would go down. Would this then flow throughout all aspects of industry in Ontario which rely upon natural gas for energy?

Mr. SaFrance: Very much so. As a theoretical example, when this occurs, if the flow is 50 per cent to the U.S. and 50 per cent to Canada, and in 36 months it is 50/50, if there is a shortage of, let us say, 10 per cent, then 10 per cent of our total market suffers. When 10 per cent of our market suffers, we have industries going down. You might even have large apartments going down. The U.S. will not feel the impact of the 10 per cent of our flow.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Does the difference in climate make your situation even more powerless, in the sense that you are more dependent upon an adequate supply of natural gas than many American industries?

Mr. SaFrance: I cannot answer that relative to industries. I do know that a large proportion of our customers are heating sensitive, while only the northern states are subject to similar circumstances.

Relative to industry use, I can only talk about our particular area where over 92 per cent of the industries in our area depend on natural gas. That is not to say that they cannot switch if they had to, but today they are using natural gas.

[Traduction]

en gaz naturel était de mettre à la disposition des sociétés un vaste marché qui ne serait assujéti à aucune réglementation économique. Vous nous dites toutefois à la page 8 de votre mémoire que vous ne croyez pas que l'assurance donnée par le secteur privé que l'exploration et la mise en valeur déclenchées par une demande accrue assureront la sécurité de l'approvisionnement et le maintien des livraisons.

Les vues semblent diverger complètement quant aux effets que pourrait avoir un marché libre sur les ventes de gaz naturel. Ai-je raison?

M. Charles SaFrance, vice-président exécutif, Consumers' Gas: Les producteurs affirment que l'offre et la demande finiront par s'équilibrer et que si la demande était plus grande que l'offre, cette dernière finirait par augmenter. Nous nous interrogeons toutefois sur le temps qu'il faudra.

D'après ce que je comprends de l'Accord de libre-échange existant et de la proposition relative aux responsabilités de l'ONE, aucun mécanisme ne nous permet d'être assurés de suffisamment de temps pour que cet équilibre se réalise avant que la proportionnalité n'intervienne.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il se pourrait donc que des entreprises et des consommateurs de l'Ontario, qui est la région dont vous parlez, aient à souffrir d'une pénurie, d'une augmentation des prix ou des deux?

M. SaFrance: Nous reconnaissons que les prix augmentent si l'Accord de libre-échange entre en vigueur, et nous sommes prêts à l'accepter. Cependant, nous craignons que s'il y a proportionnalité, nous serons touchés de façon disproportionnée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Votre approvisionnement diminuerait. Cela se répercuterait donc sur toutes les industries ontariennes qui s'alimentent au gaz naturel uniquement?

M. SaFrance: Enormément. Prenons un exemple théorique. Si le débit est de 50 p. 100 vers les États-Unis et de 50 p. 100 vers le Canada et qu'il soit sur une période de 36 mois de 50/50, s'il y avait insuffisance, disons de 10 p. 100, 10 p. 100 de tout notre marché en souffrirait. Si tel était le cas, certaines entreprises feraient faillite. Certains gros immeubles locatifs pourraient même être touchés. Les États-Unis ne se ressentiraient même pas de ce 10 p. 100 de notre approvisionnement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La différence de climat ne vous désavantage-t-elle pas en ce sens que vous êtes davantage tributaires d'un approvisionnement adéquat en gaz naturel que de nombreuses entreprises américaines?

M. SaFrance: Je ne peux pas vous dire ce qui en est pour les entreprises. Ce que je sais, c'est qu'un pourcentage important de nos consommateurs ont besoin de se chauffer alors que ce n'est le cas aux États-Unis que dans les États du nord.

Pour ce qui est des clients industriels, tout ce que je peux vous dire, c'est que plus de 92 p. 100 des industries de notre région dépendent du gaz naturel. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elles ne pourraient pas trouver une énergie de remplacement, mais à l'heure actuelle elles utilisent le gaz naturel.

[Text]

Senator Hays: I share your concern very much, more on oil than gas because gas is in such surplus now. In these committee meetings we have heard from Ambassador Ritchie, from a representative of the Strategic Advisory Group on International Trade, and this evening from the CPA, and they have said that there is no obligation to export. You say that that is misleading, and I agree with you.

When pressed, these people say that the solution for someone supplying a consumer in Ontario is to pay more, and if there is an obligation under proportional access to ship to the U.S., you outbid the American bidder. I expressed the concern that you have a hard time doing that because you have a transportation disadvantage. CPA was not so concerned about that. The answer they seemed to give is that all you have to do is pay more and the proportional access obligation is overridden.

Could you elaborate on your understanding of that?

Mr. SaFrance: It is my understanding that if there is gas available then that is available to whoever bids the highest price for it. However, if the proportionality cuts into existing contracts, you cannot bid on gas flowing to the U.S. that is already under contract.

Senator Hays: The context in which the questions were asked was oil, where there is a 30-day or a 7-day contract, whereas when dealing with gas there is an obligation to supply over a longer period. I suppose an answer would be to shorten up gas contracts. Is that a possible way of responding to the problem?

Mr. SaFrance: Possibly.

Senator Hays: If those contracts were short, would you agree that Canadian buyers could simply outbid American buyers and get the commodity that way?

I am trying to establish whether or not we are being misled by these statements. Up to this point you are the only people who seem to be prepared to talk openly about it. If that were the case, could we override the proportional access obligation by simply outbidding the Americans?

Mr. Pinnington: Mr. SaFrance has responded to the two aspects of the question about bidding. If the gas is available, then either party—Canada or the United States—can bid for it. However, if it is under contract, then Canadians cannot bid for it and it would remain in the proportionality equation.

I would like to initiate a response to the question relative to oil and gas. Mr. Cooper is a long-standing oilman, so I am sure he will have some comments. There are hazards in comparing oil and gas use. You do not store gas as you do oil. Gas is a finished product in itself. Whereas oil goes through a refining process and is split into many products that are subsequently stored, gas moves only there pipeline. Oil however, can move

[Traduction]

Le sénateur Hays: Je tiens à vous dire que je partage vos inquiétudes, mais surtout en ce qui concerne le pétrole étant donné que nous disposons à l'heure actuelle d'un excédent de gaz. Au cours de nos audiences, l'ambassadeur Ritchie, un représentant du Groupe consultatif stratégique sur le commerce international et, ce soir, l'APC nous ont dit que nous n'étions pas obligés d'exporter. Vous dites qu'ils ont tort, et je suis d'accord avec vous.

Lorsqu'on exerce des pressions sur eux, ils finissent par admettre que la solution pour quelqu'un qui approvisionne un consommateur de l'Ontario est de payer plus et que si l'accès proportionnel oblige à expédier vers les États-Unis, vous n'avez qu'à faire une offre plus élevée que le soumissionnaire américain. À mon avis, comme je l'ai déjà dit, il vous est difficile de le faire parce que vous êtes désavantagés sur le plan du transport. Le problème ne se pose pas vraiment pour l'APC. Quoi qu'il en soit, ils semblent tous d'accord pour dire que vous n'avez qu'à payer plus et qu'ainsi l'obligation d'accès proportionnel tombera.

Pouvez-vous nous dire comment vous envisagez au juste la question?

M. SaFrance: Selon moi, s'il y a du gaz disponible, c'est le plus haut soumissionnaire qui l'emportera. Cependant, si la proportionnalité intervient dans les contrats existants, vous ne pouvez soumissionner à l'égard de gaz dont l'exportation a déjà été prévue par contrat vers les États-Unis.

Le sénateur Hays: Dans le cas du pétrole, vous pouvez avoir un contrat de 30 ou de 7 jours alors que dans celui du gaz vous êtes tenu à des approvisionnements à plus long terme. C'est dans ce contexte que les questions ont été posées. Je suppose que l'une des réponses consisterait à raccourcir les contrats d'approvisionnement en gaz. Est-ce que ce serait une façon de régler le problème?

M. SaFrance: Peut-être.

Le sénateur Hays: Si ces contrats étaient à plus court terme, seriez-vous d'accord pour dire que les acheteurs canadiens pourraient tout simplement enchérir sur les acheteurs américains et ainsi obtenir la denrée?

Je me demande si ces déclarations ne nous ont pas induits en erreur. Jusqu'à maintenant, vous êtes la seule personne qui semble prête à parler ouvertement de la question. Si tel était le cas, pourrions-nous échapper à l'obligation d'accès proportionnel en enchérissant tout simplement sur les Américains?

M. Pinnington: Monsieur SaFrance a répondu aux deux parties de la question au sujet des soumissions. Si le gaz est disponible, alors l'une ou l'autre partie, le Canada ou les États-Unis, peut faire une offre. Cependant, si ce gaz fait déjà l'objet d'un contrat, alors les Canadiens ne peuvent soumissionner et il serait assujéti au partage proportionnel.

J'aimerais maintenant essayer de répondre à la question relative au pétrole et au gaz. M. Cooper est un pétrolier de longue date, et je suis persuadé qu'il aura certains commentaires à faire. Il est dangereux de comparer le pétrole et le gaz. Le gaz, contrairement au pétrole, ne peut être emmagasiné. Le gaz est un produit fini. Alors que le pétrole est soumis à un processus de raffinage et sert à la fabrication de nombreux sous-produits

[Text]

by truck, barge or boat. So there are hazards in comparing oil and gas.

It is true that historically the maximum length of an oil contract has been 30 days, and very frequently it is less than that. Very often historically it has been spot. Typically gas contracts have been as long as 15 or 20 years. Indeed, Consumers' Gas and Union Gas would have contracts that are of that vintage.

The principal reason for that was to put the pipeline capacity and the compression capacity in place for these pipelines, which I would suggest are now operating at full capacity as a result of the commitment of these companies.

Mr. J.W. Cooper, Senior Vice President, Marketing and Supply, Union Gas: The contract situation is completely different. We are contracted for almost 100 per cent of our total supply into our area. We have something like three per cent of our total volume not contracted. I believe that is a typical example of most of the Canadian gas distributors. A very small amount is not contracted.

The way deregulation is proceeding in Canada, the government has sanctified contracts. Therefore we must buy those contracts. The distributors in the United States can make a declaration, put their long-term contracts aside and buy lower-priced gas these days—when the supply-demand situation reverses it will be higher-priced gas—and bid for the gas. We have had our contracts sanctified. Therefore we are locked into those long-term contracts. In our industry we are still regulated by the provincial regulation people, and we are getting pressures to even increase our length of terms of contracts to cover the security situation.

Senator Hays: This is a different response to the take-or-pay problem?

Mr. Cooper: There is another aspect to take-or-pay also.

Senator Hays: These same people have also said that they do not worry about the proportionality in the gas area because of the very thing you have just been talking about. People who are obliged to supply a market on a secure basis go out and contract for 15 years' supply, and perhaps they should be obliged to do that by the provincial regulator. In that case there is nothing to worry about, because they will have a secure supply. They will bargain for it. Undoubtedly there will be an arbitration provision regarding prices in the distant future. If they do that, then there is no problem. Why do you think it is still a problem?

Mr. Cooper: The problem comes when proportionality is declared. What is being shared is our total flow and a little bit of the flow into the United States. When there is a cutback our market share cutback is roughly 10 times greater than their

[Traduction]

qui sont par la suite emmagasinés, le gaz ne peut être acheminé que par gazoduc. Le pétrole, cependant, peut être transporté par camion ou par bateau. C'est pourquoi je dis qu'il est hasardeux de comparer les deux.

Il est vrai que traditionnellement la durée maximale d'un contrat pétrolier a été de 30 jours et souvent de moins. Il est fréquemment arrivé aussi que le pétrole soit vendu au comptant. Par contre, les contrats d'approvisionnement en gaz ont pu porter sur une période aussi longue que 15 ou 20 ans. En fait, la *Consumers' Gas* et l'*Union Gas* en ont elles-mêmes conclu de cette longueur.

La raison principale était d'avoir en place la capacité de canalisation et la capacité de compression pour ces pipelines qui selon moi fonctionnent maintenant à pleine capacité par suite des engagements pris par ces sociétés.

M. J. W. Cooper, premier vice-président, mise en marché et approvisionnement en gaz, Union Gas: La situation en ce qui concerne les contrats est tout à fait différente. Nous avons passé des contrats pour la presque totalité de l'approvisionnement dans notre région. Aucun contrat n'est intervenu dans le cas de quelque 3 p. 100 seulement de notre volume total. Je crois que nous sommes assez représentatifs des distributeurs de gaz canadiens. Seule une très petite quantité ne fait pas l'objet d'un contrat.

La déréglementation suit son cours au Canada et le gouvernement a approuvé des contrats. Il nous faut donc les acheter. Les distributeurs américains peuvent faire une déclaration, mettre de côté leurs contrats à long terme et acheter du gaz à meilleur marché ces jours-ci—lorsque la situation de l'offre et de la demande se sera modifiée, le prix du gaz sera plus élevé—et soumissionner. Nos contrats ont été approuvés. Il nous faut donc nous y tenir. Dans notre industrie, nous continuons à être réglementés par la province et des pressions s'exercent pour que nous prolongions même la durée des contrats afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement.

Le sénateur Hays: C'est une réponse différente au problème de la clause d'achat ferme?

M. Cooper: Oui, et il y a aussi un autre aspect.

Le sénateur Hays: Ces mêmes personnes ont également dit qu'elles ne se préoccupaient pas de la proportionnalité dans le domaine du gaz à cause de ce que vous venez précisément de dire. Ceux qui sont obligés d'approvisionner un marché concluent des contrats assurant l'approvisionnement pendant 15 ans, et ils devraient peut-être même être forcés à le faire par l'organisme provincial de réglementation. Dans ce cas, ils n'auraient à s'inquiéter de rien parce que l'approvisionnement serait assuré. Il y aura marchandage. Vraisemblablement, des dispositions concernant l'arbitrage en matière de prix verront le jour dans un avenir lointain. S'ils le font, aucun problème ne devrait se poser. Vous dites qu'un problème se pose quand même. Pourquoi?

M. Cooper: Un problème se posera lorsqu'il devra y avoir proportionnalité. Ce qui sera partagé, c'est tout le gaz canalisé ici et une petite quantité de celui acheminé vers les États-Unis. Lorsqu'il y aura diminution de la production, la diminution de notre part du marché sera à peu près 10 fois plus grande que la

[Text]

market share. Our customers are cutback by ten per cent. The U.S. is cutback, on a general total basis by 1 per cent.

Mr. SaFrance: If the shortage is strident enough, it cuts into the system contracts and reduces them proportionately, even in the long term.

Senator Hays: It is a crude policy tool, but one of the things that the government might mandate or regulate is that you simply not ship any gas to the U.S., and not allow any additional contracts, so that there is no development of an export history that I and the industry would not like. Do you see that as perhaps being the only policy tool left, that the government might have to ensure that the kind of concern you have does not arise?

Mr. SaFrance: In my opinion, no, that cannot be the answer. There must be others.

Mr. Pinnington: That is inconsistent with the statement in the Free Trade Agreement itself.

Mr. Cooper: We have a concern that that may, in itself, trigger proportionality. We would hope that the sharing formula could come out to the same percentage effect on the end market. We would hope that when cutbacks occur, if our market is cut back 1 per cent, their market will be cut back 1 per cent. We would have no objection to that.

Perhaps a vehicle that could be used would be to declare some of our reserves to be a strategic supply surplus which would be exempt like their crude oil in storage.

Senator Hays: The thing that drives this—and it is largely producer inspired—is a paranoia about not getting paid for the commodity at what is considered to be a fair price, and a fair price is the world price of oil. There is also concern about the effect that will have on natural gas as an alternative fuel notwithstanding a 20-year contract, because probably the price in the contract will adjust, based on that alternative fuel, and perhaps others, fairly soon into its life. Do you agree with that? Do you mind paying the full price? Does that motivate you at all?

Mr. Pinnington: I can honestly tell you that in everything I have seen written by the Ontario Natural Gas Association, and by the members of the association, I have not seen anything that says that they would pay other than a fair price for the commodity.

Mr. Cooper: I would agree with your comment about paranoia.

The Chairman: You said, "fair price," not "market price."

Senator Hays: That is a good point.

Mr. Pinnington: I think they are one and the same thing.

Senator Olson: You say, at the top of page 8 of your brief, that you have some difficulty with the fact that, "The actual method of implementing proportionality would be determined by the government of the day." Do you have any difficulty

[Traduction]

diminution de la leur. Nos clients subiraient une diminution de 10 p. 100. La réduction équivalente aux États-Unis serait de 1 p. 100.

M. SaFrance: Si la pénurie était suffisamment grave, elle affecterait les contrats et les réduirait proportionnellement même à long terme.

Le sénateur Hays: Cela peut vous paraître cruel, mais ce que le gouvernement pourrait faire, c'est tout simplement vous interdire d'expédier du gaz aux États-Unis et n'autoriser aucun nouveau contrat afin que ne s'installe pas un régime d'exportation que ni moi ni l'industrie n'aimeraient. Est-ce selon vous la seule politique que pourrait adopter le gouvernement pour que les inquiétudes du genre de celles que vous éprouvez ne se matérialisent pas?

M. SaFrance: À mon avis, là n'est pas la solution. Il doit y en avoir d'autres.

M. Pinnington: Cela va à l'encontre du texte même de l'Accord de libre-échange.

M. Cooper: Nous craignons qu'une mesure de ce genre déclenche la proportionnalité. Nous souhaiterions que la formule de partage ait le même effet en termes de pourcentage sur le marché. Nous aimerions, s'il devait y avoir des réductions, que s'il y en avait une de 1 p. 100 sur notre marché, elle soit également de 1 p. 100 sur le marché américain. Nous n'aurions aucune objection à cela.

Nous pourrions peut-être déclarer certaines de nos réserves surplus d'approvisionnement stratégique et les exempter au même titre que leur pétrole brut emmagasiné.

Le sénateur Hays: Ce qui a entraîné cela—et les producteurs en sont en bonne partie responsables—c'est une espèce de paranoïa, la crainte de ne pas recevoir pour cette denrée un prix qu'ils considèrent comme équitable, et un prix équitable est le prix mondial du pétrole. On s'inquiète également des répercussions que cela pourrait avoir sur le gaz naturel en tant que combustible de remplacement, malgré un contrat de 20 ans, parce que le prix prévu par le contrat se modifiera probablement en fonction de ce combustible de remplacement et d'autres peut-être qui pourraient être mis sur le marché bientôt. Me donnez-vous raison? Avez-vous des objections à payer le plein prix? Est-ce là un facteur déterminant?

M. Pinnington: Je peux honnêtement vous affirmer, d'après les documents de l'*Ontario Natural Gas Association* et de ses membres que j'ai eu l'occasion de lire, que rien ne dit qu'il paierait un prix autre qu'un prix équitable pour la denrée.

M. Cooper: Je suis d'accord avec vous au sujet de la paranoïa.

Le président: Vous avez parlé de «prix équitable» et non de «prix du marché».

Le sénateur Hays: Vous avez raison de le souligner.

M. Pinnington: Je pense que c'est du pareil au même.

Le sénateur Olson: Vous dites au haut de la page 2 de votre mémoire que vous avez de la difficulté à accepter le fait que «Les modalités d'application de l'accès proportionnel seraient déterminées par le gouvernement du jour». La définition ou la

[Text]

with the definition or the connotation of what proportionality means? Let me give you one example which relates to these contracts to the United States. Some of them are going at 100 per cent and some, in extreme cases, have been down to less than 30 per cent. What does that mean? Does that refer to what was actually delivered or what was in the contract?

Mr. Cooper: At this point in time we would understand proportionality to mean what was flowing, despite what was contracted for. Canadian customers must buy what is contracted for. What flows with us is what is contracted for. The United States customers are different. What is contracted for is not necessarily what flows.

Senator Olson: Is there an explanation of proportionality in terms of what goes over the border? Is it 100 per cent of the contract?

Mr. Cooper: Proportionality does not, I believe, refer to the contract; it refers to what has been flowing.

Senator Olson: Does it also refer to how long it has been flowing?

Mr. Cooper: Yes; it refers to the last three years, that is, 36 months. We are not comforted by that. We do not like proportionality because it means sharing our total supply with a portion of their supply.

Senator Olson: That is 10 to one, is that correct?

Mr. Cooper: Yes.

Senator Olson: It is not the proportion of what they contracted for.

Mr. Cooper: No, that is not the concern; the concern is the fact that our total supply is being shared with only a portion of their supply.

Senator Olson: They could have quite a significant increase in some of those markets if they were able to plead that they had contracted for a certain amount; and therefore a proportional reduction from that might not leave them with any comeback at all.

Mr. Cooper: I do not think they would want to do that.

Mr. Pinnington: As we understand the wording to date, the reference is to flowing volumes and not to contracted volumes.

The Chairman: The word used is "shipments."

Senator Grafstein: You talk as though some changes could be made to the Free Trade Agreement, aside from what the Senate of Canada might do in the circumstances. Right now the issue, aside from what our role would be, is really left to the United States Congress to determine in terms of what, if any, changes they might suggest and, even there, on the fast track, what you see is what you get.

I do not quite understand the thrust of your representation. Is it that the Senate specifically should make some recommendations to the government in order to change the process now? I am not suggesting that we are not a powerful body, but I think it is generally known that we have limited public support

[Traduction]

connotation du terme proportionnalité vous cause-t-elle des difficultés? Laissez-moi vous donner un exemple en ce qui concerne ces contrats aux États-Unis. Certains sont appliqués à 100 p. 100 et d'autres à moins de 30 p. 100 dans des cas extrêmes. Qu'est-ce que cela veut dire? Ces chiffres font-ils référence à ce qui est actuellement livré ou cela était-il prévu dans le contrat?

M. Cooper: À cette étape-ci du jeu, la proportionnalité correspond pour nous au débit peu importe les termes du contrat. Les clients canadiens doivent acheter ce que le contrat prévoit. Ce que nous acheminons, ce sont les quantités prévues par contrat. La situation est différente aux États-Unis. Le débit ne correspond pas nécessairement au contrat.

Le sénateur Olson: Une explication est-elle donnée de la proportionnalité pour ce qui est des expéditions transfrontalières? S'agit-il du débit prévu par contrat?

M. Cooper: Je ne pense pas que la proportionnalité s'applique au contrat, mais bien au débit.

Le sénateur Olson: A-t-elle quoi que ce soit à voir avec la longueur de la période d'approvisionnement?

M. Cooper: Oui, trois ans, c'est-à-dire 36 mois. Cela ne nous réconforte pas. Nous n'aimons pas la proportionnalité parce qu'il nous faut partager notre approvisionnement total avec une partie du leur.

Le sénateur Olson: C'est-à-dire dix contre un, n'est-ce pas?

M. Cooper: Oui.

Le sénateur Olson: Il ne s'agit pas de la proportion de ce qui a été prévu par contrat.

M. Cooper: Là n'est pas le problème. Nous nous inquiétons de devoir partager la totalité de notre approvisionnement avec un faible pourcentage seulement du leur.

Le sénateur Olson: Il pourrait y avoir une hausse importante sur certains de ces marchés s'ils arrivaient à faire valoir qu'ils ont passé un contrat pour un certain volume et que par conséquent une réduction proportionnelle les plaçait dans une situation sans issue.

M. Cooper: Je ne pense pas qu'ils auraient intérêt à faire cela.

M. Pinnington: D'après la façon dont nous interprétons le texte, il y est question des volumes acheminés et non des volumes prévus par contrat.

Le président: Le mot utilisé est «expéditions».

Le sénateur Grafstein: Vous parlez comme si des modifications pouvaient être apportées à l'Accord de libre-échange, sans compter ce que le Sénat pourrait faire dans les circonstances. À l'heure actuelle, peu importe notre rôle, c'est le Congrès américain qui décidera s'il juge bon d'y proposer des changements, un point c'est tout.

Je ne vois pas vraiment où vous voulez en venir. Est-ce que vous voudriez que le Sénat fasse précisément certaines recommandations au gouvernement pour qu'il modifie dès maintenant la façon de procéder? Je ne voudrais pas laisser entendre que nous ne sommes pas un organisme puissant, mais c'est un

[Text]

for making dramatic changes. I am interested in the thrust of your comments, because I want to get into them and because I find them very interesting. What do you expect from us, in practical terms, having heard your predecessor, the producers, give us their version of the facts and conclusions which seem to be at odds with your facts and conclusions?

Mr. Pinnington: We recognize that a number of documents presented to us by the government state matters in broad, general terms. I am referring to statements such as, "A broad agreement to ensure the freest possible bilateral trade in energy."

The fact of the matter is that legislation and regulations are in the process of being written and I think there will have to be a great deal of effort and fine-tuning before we know exactly what they mean.

Someone referred earlier to the question of proportionality. We are quite sure that all of the details regarding that are not yet clearly defined. We believe there will be a significant debate as to what goes into the legislation and the regulations.

We think there is also going to be a great deal of difficulty in finding compatibility between Canadian and U.S. legislation and regulations. That will be a very difficult task.

Senator Grafstein: I understand that, but are we not obliged, by the spirit of the agreement, to conform our legislation in a way that would be the least punitive to the United States? In other words, isn't it the spirit of the Free Trade Agreement that we cannot, after the event, use lawyers' techniques to introduce some fine print that might, in fact, inhibit in an indirect way the spirit of the act? Would that not run into serious difficulty in the United States?

Mr. Pinnington: You made reference to "least punitive" to the United States. I would suggest that those who would debate on our behalf would be thinking in terms of the best interests of Canada rather than the least punitive interests of the United States. I hope that our interests will be defended in this legislation and regulations.

Senator Grafstein: Being from Ontario, I do not disagree with you. I am just trying to point out some of the practical difficulties we face.

Perhaps I could turn to a couple of questions which are somewhat different from those raised earlier.

You are suggesting absolutely clearly and without equivocation that this agreement is going to result in a price push if implemented based on its four corners—in other words, there is going to be a price push upwards.

Mr. SaFrance: I think that was my personal comment.

Senator Grafstein: Do you all agree that that is the case—that there is going to be a price push as a result of this agreement?

[Traduction]

fait généralement reconnu que le public n'appuie guère nos recommandations de changements en profondeur. Je trouve vos observations très intéressantes, et c'est pourquoi j'aimerais que vous précisiez votre pensée. Votre version des faits ne semble pas concorder avec celle que nous ont donnée les producteurs qui ont témoigné avant vous. Qu'attendez-vous au juste de nous?

M. Pinnington: Nous reconnaissons que le gouvernement nous a présenté un certain nombre de documents dans lesquels les questions sont définies en des termes assez généraux. Je fais allusion à des déclarations du genre de celle devant favoriser pleinement le commerce bilatéral, dans le domaine de l'énergie.

Il reste que les lois et règlements sont en voie de rédaction et que de nombreux points restent à préciser.

Quelqu'un a parlé tout à l'heure de la question de la proportionnalité. Nous sommes persuadés que tous les détails n'en n'ont pas encore été clairement définis. Nous croyons qu'il faudra débattre longuement du contenu des lois et règlements.

Nous croyons qu'il sera également extrêmement difficile de rendre les lois et règlements canadiens et américains compatibles. La tâche qui s'annonce est de taille.

Le sénateur Grafstein: Je comprends ce que vous voulez dire, mais ne sommes-nous pas tenus par l'accord de faire concorder nos lois de façon à ce que les États-Unis aient le moins à en souffrir? Autrement dit, l'esprit de l'Accord de libre-échange n'est-il pas tel que nous ne pourrions, après coup, utiliser des techniques d'avocat pour introduire certaines modalités qui, en fait, pourraient indirectement entraver l'application de la loi? Ne nous exposerions-nous pas à de graves difficultés aux États-Unis?

M. Pinnington: Vous dites «pour que les États-Unis aient le moins à en souffrir». J'ose espérer que nos porte-parole feront passer les intérêts du Canada avant ceux des États-Unis. J'espère que nos intérêts seront défendus par la loi et les règlements.

Le sénateur Grafstein: Je viens moi aussi de l'Ontario et je ne pourrais pas ne pas être d'accord avec vous. J'essayais juste de vous préciser certaines des difficultés pratiques avec lesquelles nous sommes aux prises.

Je pourrais peut-être vous poser certaines questions de nature un peu différente de celles qui ont été soulevées tout à l'heure.

Vous dites clairement et sans équivoque que cet accord, s'il est appliqué littéralement, exercera des pressions sur les prix, autrement dit que les prix seront à la hausse.

M. SaFrance: J'ai exprimé là un point de vue personnel.

Le sénateur Grafstein: Êtes-vous tous d'accord pour dire que cet accord entraînera une augmentation des prix?

[Text]

Mr. Pinnington: I think that is basically true. I think our associates, who appeared before us, would support that directionally that is what is going to happen.

Senator Grafstein: Have you done any modelling for your companies or for the consumers in Ontario as to the range in which those price pushes might be, based on the next fiscal period after the implementation of the agreement, that is, in the first two or three years?

Mr. Pinnington: It depends so much on the variables that you employ. Recently we have had discussions with the National Energy Board which, in fact, has asked all concerned to provide information to them, and they in fact will be building some new models and scenarios that will do those kinds of projections. I am not in a position this evening to suggest what the price of gas might be by 1990, 1995 or 2000.

Mr. Cooper: Senator, I do not know whether it is the case of the magnitude of the price push so much as it is that this agreement might change the timing of the price push. We would expect a supply-demand imbalance occurring somewhere in the mid-1990s. That is likely to be in the early 1990s, in our estimation, and we would expect the price to start to anticipate that by a couple of years.

I am not too sure that this agreement per se would make it a bigger price push. It may allow contracting to U.S. customers of the low-price gas that we now have. It is available, connected and on contract. The studies I have show that there is about five trillion cubic feet of economic gas—that would be market price type gas—that is connected and on contract. Most of that is in Alberta. There is probably another five trillion cubic feet that is available on contract but not that economic. That will be the first move that we will make into it. Then we will have to start moving out to new gas or more expensive gas.

Senator Grafstein: So there is some danger of a level of inflation here that has resided as a result of stabilization of supply and prices. I am not trying to put words in your mouth; but I think it is a serious question that otherwise has not been raised by the proponents of the agreement.

Mr. Pinnington: I wonder whether the word "stabilizing" is one that we should dwell on for a moment, because I think there are those who would suggest that it is a very depressed environment today. Those who appeared before us mentioned the fact that the price of oil is half what it was a couple of years ago, and that gas is half of what it was. Perhaps it is not so much stabilization as depression today, and one would willingly say that the direction is likely up rather than down. It is from the present level that we make that observation.

Senator Grafstein: Our inflationary rates are low and digestible. The two seem to follow one with the other. If you

[Traduction]

M. Pinnington: Je pense que c'est fondamentalement vrai. Je pense que nos collègues qui ont témoigné avant nous seraient d'accord pour dire que c'est ce qui arrivera.

Le sénateur Grafstein: Avez-vous cherché à établir des modèles pour vos entreprises ou vos clients de l'Ontario afin de déterminer dans quelle mesure les prix pourraient augmenter au cours de la période fiscale qui suivra la mise en application de l'accord, c'est-à-dire au cours des deux ou trois prochaines années?

M. Pinnington: Tout dépend tellement des variables utilisées. Récemment, nous avons discuté de la question avec l'Office national de l'énergie qui a en fait demandé à tous les intéressés de lui fournir des renseignements afin qu'il puisse établir certains nouveaux modèles et scénarios et faire des projections de ce genre. Je ne suis pas en mesure de vous donner ce soir une idée de ce que pourrait être le prix du gaz en 1990-1995 ou en l'an 2000.

M. Cooper: Sénateur, je pense que la question n'a pas tant à voir avec l'ampleur de l'augmentation des prix qu'avec le moment où elle se produira et qui pourrait bien être devancé à cause de l'accord. Nous nous attendrions à un déséquilibre entre l'offre et la demande vers le milieu des années 90. D'après nos prévisions, il pourrait vraisemblablement survenir au début des années 90. Nous nous attendons à ce que le prix commence à augmenter quelques années plus tôt.

Je ne sais pas si cet accord en soi entraînera une augmentation encore plus grande des prix. Il pourrait permettre l'expédition à contrat aux clients américains du gaz à bon marché dont nous disposons actuellement. Il est disponible, canalisé et sous contrat. Les études que j'ai en main montrent qu'il y a environ cinq billions de pieds cubes de gaz économique—et j'entends par là du gaz vendu au prix du marché—déjà connectés et sous contrat. La plus grande partie se trouve en Alberta. Il y en a probablement un autre cinq billions de pieds cubes disponible à contrat, mais non à si bon prix. C'est la première fois que nous y puiserons. Il nous faudra ensuite commencer à nous intéresser à du gaz nouveau ou plus cher.

Le sénateur Grafstein: Nous risquons donc d'être exposés à un taux d'inflation ici qui résulte de la stabilisation de l'offre et des prix. Je n'essaie pas de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais je pense que c'est une question délicate qui n'a pas été abordée par les défenseurs de l'accord.

M. Pinnington: Je me demande s'il ne faudrait pas s'arrêter pendant quelques instants au terme «stabilisation» parce que je pense qu'il s'en trouverait certains pour dire que nous traversons actuellement une période de dépression. Les témoins qui ont comparu juste avant nous ont mentionné le fait que le prix du pétrole est deux fois moins élevé qu'il ne l'était il y a quelques années et qu'il en est de même pour le gaz. Il y aurait peut-être lieu de parler aujourd'hui de dépression plutôt que de stabilisation, et on pourrait facilement admettre que la tendance sera vraisemblablement à la hausse plutôt qu'à la baisse. C'est à partir de la situation actuelle que nous faisons cette observation.

Le sénateur Grafstein: Nos taux d'inflation sont bas et acceptables. Les deux semblent se suivre. Si vous faites la com-

[Text]

track energy prices and inflation, there is almost a direct variance between those two figures, no matter where you go.

The other area on which you could touch a little more appears on page 6 of your brief, where you allege that there will be a serious discrimination between Canadians inside or outside a province. I do not care if it is outside the Alberta border; it is really outside a producing province's border and, in effect, establishes a two-tier domestic market, with security of supply in effect related to the source of supply as opposed to the country.

Under the agreement, how can we protect ourselves against that proposition? How can we reduce that obvious and very serious disparity? I do not think it is generally known among the Canadian public that Albertans, as an example, would have a domestic price that would be substantially lower than perhaps the price to Ontario. In turn, the price to Ontario will be higher than the price to those U.S. states that are adjacent to the Alberta border.

Mr. Pinnington: I will have a try at that, senator. Let me first declare that I am not a constitutional lawyer. It is my understanding that constitutionally the provinces which own the resources have the source of rights that we are describing here, namely, to set the price and, in fact, to retain the resource for the use of the people in that province.

As I understand the wording in the Free Trade Agreement, it says basically that the federal government will, to the extent that it can, ensure that provinces act in a manner consistent with the Free Trade Agreement. But I do believe there is some significant constitutional question here and I know no more about it than just that. I believe that provinces have been exploring the legal aspects of that question.

Senator Hays: To test your constitutional law skills, section 103 of the agreement says that the parties, in this case the Government of Canada, shall ensure that all necessary measures are taken in order to give effect to its provisions, including their observance, except as otherwise provided in the agreement by state, provincial and local governments. Have you taken that into consideration when you say that a province might have an intraprovincial price different from market price? Do you think they can really do that in the face of this obligation which Canada has undertaken, vis-a-vis the provinces?

Mr. Pinnington: Again, I am not a constitutional lawyer, but constitutionally it is a very significant question.

The Chairman: In fairness to these witnesses, that is a very technical constitutional question.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, we asked that question of another witness, dealing with hydro-electricity, and we were told that that is not a realistic proposition, that it would not protect Canadians but that it would protect Americans because it would involve countervail. In other words, if, in fact, prices were lower in Alberta, as opposed to those that were

[Traduction]

paraissent entre les prix de l'énergie et l'inflation, vous vous rendez compte qu'il y a presque un lien direct entre les deux, peu importe où.

L'autre question que vous pourriez peut-être élaborer un peu porte sur la page 6 de votre mémoire où vous dites que les Canadiens pourront faire l'objet de graves discriminations selon la province où ils vivent. Peu importe qu'il s'agisse de l'Alberta; il y aura discrimination à l'extérieur d'une province productrice et, en fait, établissement d'un marché à deux volets, la sécurité de l'approvisionnement étant en fait liée à la source d'approvisionnement plutôt qu'au pays.

Aux termes de l'accord, comment pourrions-nous nous protéger contre un tel état de choses? Comment réduire cette disparité évidente et très prononcée? Je ne pense pas que le public canadien en général sache que les Albertains, par exemple, auraient à payer un prix considérablement moins élevé que les Ontariens peut-être. En outre, le prix en Ontario sera beaucoup plus élevé que le prix qu'auront à payer les États américains adjacents à la frontière de l'Alberta.

M. Pinnington: Je vais essayer de vous donner mon point de vue là-dessus, sénateur, mais permettez-moi tout d'abord de vous préciser que je ne suis pas un expert en droit constitutionnel. Je crois comprendre que, d'après la constitution, les provinces à qui appartiennent les ressources ont à l'égard de ces dernières les droits que nous décrivons ici, c'est-à-dire qu'elles peuvent en déterminer le prix et en fait les conserver pour l'utilisation de leurs résidents.

D'après ce que je comprends de l'Accord de libre-échange, le gouvernement fédéral verra, dans la mesure où il le peut, à ce que ces provinces se comportent d'une manière conforme au texte. Cependant, il s'agit dans ce cas-ci d'une question constitutionnelle délicate, et c'est tout ce que je peux vous dire à ce sujet. Je crois que les provinces en ont examiné les aspects juridiques.

Le sénateur Hays: Pour mettre à l'épreuve vos compétences en droit constitutionnel, l'article 203 de l'accord précise que les parties, dans ce cas-ci le gouvernement du Canada, doivent veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour mettre en œuvre ces dispositions et les faire observer à moins que l'accord ne précise qu'un État, une province ou une administration locale en a décidé autrement. En tenez-vous compte quand vous dites que le prix dans une province pourrait être différent du prix du marché? Pensez-vous qu'on pourrait fixer différents prix étant donné que le Canada a pris cet engagement vis-à-vis des provinces?

M. Pinnington: Encore une fois, je ne suis pas constitutionnaliste, mais sur le plan constitutionnel, c'est une question très importante.

Le président: En toute justice pour nos témoins, il faut dire que c'est une question constitutionnelle très technique.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, nous avons posé la question à un autre témoin, au sujet de l'hydro-électricité, et il nous a répondu que cette disposition n'est pas réaliste, qu'elle ne protégerait pas les Canadiens mais les Américains comme elle suppose des mesures de compensation. Autrement dit, si le gaz canadien était vraiment vendu moins

[Text]

delivered over the border to an American state, their prices would have to be co-equal; but there is not co-equal protection, as I understand it. The Americans will be protected by countervail, but the Province of Ontario will not be protected by countervail.

Senator Olson: They have other methods.

Senator Roblin: It is a supplementary point, when we discuss differential prices. Is it not true that the same situation prevails with respect to the supply of electricity? Provinces set their own prices, both domestically and exportwise, and there is no rule which says that they should all be the same. In fact, we know they are not. So this is a general situation.

Senator Grafstein: But they said in Ontario that they could not do it—

Senator Roblin: But Quebec does it. It sells its electricity to the United States about three times what they pay for it in one area and considerably less than what they pay in the Province of Newfoundland.

Senator Hays: Alberta does it with gas, but the question is will they continue to be able to have different prices under the agreement in light of the obligation that Canada has undertaken—to have compliance with the tenor, spirit and terms of the agreement?

Senator Roblin: I think it is quite probable that the constitutional provisions will not be changed by the Free Trade Agreement.

Mr. Cooper: May I suggest that from where we stand the provincial differentials will be far greater in security of supply provisions than they will be in price.

Senator Roblin: You are arguing the reverse case to the National Energy Policy, where the shoe was on the other foot. I think that Senator Grafstein would recognize that fact, as would Senator Hays.

The Chairman: Before I come to the list for the second round, I will take my turn. There is one part of the testimony that I would like to have clarified, because it seemed to contradict other testimony that we have had. One of the witnesses said that to limit exports would trigger proportionality.

On page 3 of your brief you say that:

Denial of an export application by the board would invoke a provision of the Agreement for proportional reductions in the supply of Canadian natural gas to both domestic and export markets.

Then on page 9 of your brief you say:

No longer could the NEB turn down an export application without triggering the proportional reduction of the available supply.

In other words, "proportionality" again. Our offshore supplies could suddenly dry up because of the war in the Middle East, and you then would have a shock and lack of supply. However, it is more difficult to visualize in the case of gas, because the

[Traduction]

cher en Alberta que dans un État américain voisin, il faudrait ramener les prix au même niveau; mais cette protection n'existe pas, si je comprends bien. Les Américains seront protégés par un mécanisme de compensation, mais pas la province de l'Ontario.

Le sénateur Olson: Il y a d'autres moyens.

Le sénateur Roblin: La question de la différence de prix est un tout autre problème. N'est-il pas vrai que c'est la même situation dans le cas de l'approvisionnement en électricité? Les provinces fixent elles-mêmes les prix des produits vendus par leur territoire et à l'extérieur, et rien ne les oblige à exiger les mêmes. En effet, nous savons que les prix sont différents. Donc, c'est général.

Le sénateur Grafstein: Mais l'Ontario dit qu'elle ne pourrait pas le faire...

Le sénateur Roblin: Mais le Québec le fait. Il vend son électricité aux États-Unis à un prix environ trois fois supérieur à celui qu'il exige d'autres régions du pays et à un prix beaucoup moindre que celui qu'il demande à la province de Terre-Neuve.

Le sénateur Hays: L'Alberta le fait dans le cas du gaz, mais pourra-t-elle continuer de le vendre à des prix différents, avec l'accord, compte tenu de l'engagement qu'a pris le Canada, de se conformer à la teneur et à l'esprit de l'accord?

Le sénateur Roblin: Je pense qu'il est fort probable que les dispositions constitutionnelles ne seront pas modifiées par l'accord de libre-échange.

M. Cooper: Puis-je me permettre de dire que, d'après nous, les différences entre les provinces seront beaucoup plus importantes au niveau de la sécurité de l'approvisionnement qu'au niveau des prix.

Le sénateur Roblin: Vous dites exactement le contraire de ce que prévoyait la politique énergétique nationale. Je pense que le sénateur Grafstein le reconnaîtrait ainsi que le sénateur Hays.

Le président: Avant de faire un deuxième tour pour les questions, j'aimerais en poser une. J'aimerais avoir des précisions au sujet de certaines de vos déclarations qui semblaient en contredire d'autres. En effet, un des témoins a dit que limiter les exportations ferait intervenir la proportionnalité.

À la page 3 de votre mémoire, vous déclarez que:

Pour refuser une demande de permis d'exportation, l'Office invoquerait la disposition de l'accord qui porte sur la réduction proportionnelle de l'approvisionnement en gaz naturel canadien sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Puis, à la page 9 du mémoire, vous dites:

L'Office national de l'énergie ne pourrait plus rejeter une demande de permis d'exportation sans soulever le problème de la réduction proportionnelle de l'approvisionnement disponible.

Autrement dit, il est encore question de proportionnalité. Nos approvisionnements en pétrole d'outre-mer pourraient disparaître rapidement à cause de la guerre au Moyen-Orient et on aurait la surprise de manquer de carburant. Cependant, c'est

[Text]

gas is all in Canada and the wells will not all shut down at one particular time. But I suppose that through imprudence you could have a lack of new gas brought on stream, new exploration and so on, so that you slowly came to the point where you did not have enough gas to honour your contracts to the United States, Ontario and other parts of Canada, and you had to cut back. If you had to cut back, I understand that proportionality would apply and that section 904 would come into play. Your scenario of a much greater cutback proportionately for Canadians and Americans would then apply. But that is not what you say here.

For the sake of argument, let us say that for the moment our exports of natural gas to the United States are so many trillion cubic feet a month, a year, or whatever figure you would like to take, that the government were to monitor those export contracts and they started to go up from 30 per cent of our production to 50 or 60 per cent of our production. The evidence we have is that the government could then—there is no emergency or shortage overall—say, “We are now getting too heavily committed in the American market and if there were a crisis we would be unable to supply the Canadian consumer, so we will not permit anymore export to the United States. We will honour our existing agreements and our existing contracts—there will be no cutbacks—but we will not allow anymore exports.” In other words, the government would say “As a matter of national policy we will maintain a maximum export potential of so many billion cubic feet a day.” You say that that would trigger proportionality? I do not understand how.

Mr. Pinnington: Technically the moment that you deny an export to the United States, you have triggered proportionality. That is our understanding of it.

The Chairman: No; follow my point carefully.

Mr. Pinnington: If there is no shortage of supply per se at that point in time, then there would be no prorating or proportionality.

The Chairman: My point is that so long as you fulfil existing contracts to the United States, or supply a 36-month average—whichever you like—legally, through the NEB or any other government agency you wish, you can prohibit any more exports to the United States.

In your testimony, on pages 3 and 9 you state that if you ever do that, you trigger proportionality. I am saying that that testimony is a total contradiction to what several other witnesses have said, namely, that proportionality only comes in if it is in the event of a cutback, and that you are still free to prohibit the export of any commodity, including energy, from Canada if it is not part of existing contracts.

Mr. SaFrance: You are right there. We are quoting from the text itself. The text says that “minimum import or export price requirements or any other equivalent measures subject to very limited exceptions—” that is prohibiting exports. Those exceptions are “short supply or prevention of exhaustion of a

[Traduction]

un peu plus difficile à concevoir dans le cas du gaz parce que tout le gaz se trouve au Canada et que les puits ne fermeront pas tous en même temps. Mais j’imagine qu’une imprudence pourrait entraîner une pénurie de production de gaz, le ralentissement des travaux d’exploration, etc, si bien qu’on en arriverait lentement au point où il n’y aurait pas assez de gaz pour honorer nos contrats avec les États-Unis et l’Ontario et d’autres régions du Canada et où il faudrait imposer des réductions. Dans ce cas, je crois comprendre que la proportionnalité s’appliquerait et que l’article 904 serait invoqué. Votre scénario, où il y aurait des réductions beaucoup plus importantes proportionnellement pour les Canadiens et les Américains, s’appliquerait donc. Mais ce n’est pas ce que vous dites ici.

À titre d’exemple, disons que nos exportations actuelles de gaz naturel en direction des États-Unis sont de tant de trillions de pieds cubes par mois, par année, ou tout autre chiffre, et que le gouvernement s’apprête à contrôler les contrats d’exportation pour qu’ils passent de 30 p. 100 de notre production à 50 ou 60 p. 100. Nous savons que, même s’il n’y a ni situation d’urgence ni pénurie, le gouvernement pourrait décider que nous fournissons trop de gaz au marché américain, que nous serions incapables d’alimenter les consommateurs canadiens en cas de crise et que nous ne pouvons plus autoriser de nouvelles exportations en direction des États-Unis. Nous respecterons les accords et les contrats en vigueur—il n’y aura pas de réductions—mais nous n’augmenterons pas les exportations. Autrement dit, le gouvernement aurait comme politique nationale d’assurer l’exportation de tant de milliards de pieds cubes par jour et pas plus. Vous dites que cette situation ferait intervenir la proportionnalité? Je ne vois pas comment.

M. Pinnington: Techniquement, au moment où vous refusez d’exporter du gaz aux États-Unis, vous faites intervenir la proportionnalité. C’est ce que nous comprenons.

Le président: Non. Suivez bien mon raisonnement.

M. Pinnington: S’il n’y a pas de pénurie d’approvisionnement à ce moment donné, la question de la proportionnalité n’a pas à intervenir.

Le président: Selon moi, tant que vous respectez les contrats en vigueur avec les États-Unis ou avez un approvisionnement de 36 mois en moyenne, si vous préférez, vous pouvez, en toute légalité, faire interdire par l’Office national de l’énergie ou tout autre organisme public l’exportation de plus de gaz en direction des États-Unis.

Dans votre témoignage, aux pages 2, 3 et 9, vous dites qu’en agissant ainsi on fait intervenir la proportionnalité. D’après moi, ces propos sont entièrement contradictoires avec ce que plusieurs autres témoins ont déclaré, à savoir que la proportionnalité intervient seulement en cas de réduction et qu’on reste libre d’interdire l’exportation de tout produit, y compris l’énergie, en provenance du Canada si elle n’est pas déjà prévue par un contrat.

M. SaFrance: Vous avez raison dans ce cas. Dans le texte de l’accord, il est question de prix minimums à l’importation ou à l’exportation ou de toute autre mesure équivalente assujettie à très peu d’exceptions, c’est-à-dire interdire l’exportation. Ces exceptions sont la réduction de l’approvisionnement ou en pré-

[Text]

finite energy resource, but only if the exporting party provides proportional access to the diminished supply."

I have no idea how that goes into effect because, as you say, the NEB may say, "I perceive a shortage, and because I perceive a shortage I will not grant this export licence." Now all the legislation says that proportionality comes into effect, but I do not know how they put it into effect.

Senator Grafstein: It is not the fact, it is the perception, that triggers it.

The Chairman: I want to dwell on this. It is terribly important, and we may have to bring other testimony in on this, because it applies to oil and gas, and I can imagine this committee recommending that the government needs to monitor our exports to the United States to ensure that they do not balloon out of proportion; so that if proportionality were to come into play, we would not be stuck with such a high percentage of exports to the United States that there would be nothing left for us. There is a great difference between simply saying, "We are now exporting 50 per cent of our gas or oil, or whatever you like, to the United States, and anything more than that will cause us to run the risk in the future that we will not have enough. Therefore, we are committing no more new contracts."

My understanding is that that is permissible under the agreement and that it is only if you have a "crisis" or "emergency", and not enough supply, and go to cut back on your contracts to the United States, that you must then cut back proportionately. Is that not right?

Mr. SaFrance: You are right; that is correct. But there must be a mechanism in place to ensure that some government body gives enough lead time for those people on the supply side to ensure that the proportionality clause never comes into effect—

The Chairman: I agree.

Mr. SaFrance: —because over time your capability and deliverability declines.

The Chairman: I quite agree. Therefore, it will be important that the government, which is now in a mode of total free market and deregulation, might, as a result of the proportionality provision in this agreement, need to rethink that and say, "We will regulate the proportion of our gas and oil that we commit to the American market."

Mr. Pinnington: That is exactly why we have raised the question, out of the new text which has just been produced that the actual method of implementing proportionality would be determined by the government of the day. So to some extent they will leave that proposition to some future point in time.

The Chairman: I am a lawyer, and I am dealing with the wording as we have it in the agreement. I do not want to press the point further; I think you have answered my question. But on a purely technical basis, I suggest that the way you have worded it on pages 3 and 9 and in your testimony is not quite

[Traduction]

vision de l'épuisement d'une ressource énergétique définie, mais seulement si l'exportateur assure un accès proportionnel à l'approvisionnement réduit.

Je n'ai aucune idée de la façon dont on applique cette mesure, parce que, comme vous le dites, l'Office peut bien avoir le pressentiment qu'il y aura pénurie et décider par conséquent de refuser d'accorder un permis à l'exportation. À l'heure actuelle, la loi prévoit que la proportionnalité entre en vigueur, mais je ne sais pas comment on l'applique.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas un fait réel mais une impression qui la fait intervenir.

Le président: Je veux m'arrêter là-dessus. C'est très important, et il se peut que nous ayons à obtenir d'autres témoignages à ce sujet, car cette mesure s'applique au pétrole et au gaz, je peux imaginer que notre comité recommande au gouvernement de contrôler nos exportations en direction des États-Unis pour s'assurer qu'elles ne sont pas disproportionnées; si jamais la proportionnalité devait s'appliquer, le pourcentage de nos exportations vers les États-Unis ne serait pas élevé au point où nous n'ayons plus de ressources pour nous. Il est bien différent de dire que nous exportons actuellement 50 p. 100, ou un autre chiffre, de notre pétrole ou de notre gaz vers les États-Unis et qu'en exporter davantage risquerait de créer une pénurie. Voilà pourquoi nous décidons de ne plus accorder de nouveaux contrats.

Je crois comprendre que c'est permis aux termes de l'accord et que c'est seulement en cas de crise ou de situation d'urgence, quand l'approvisionnement vient à manquer et qu'on s'apprête à limiter les contrats d'exportation vers les États-Unis, que l'on doit réduire proportionnellement. N'est-ce pas exact?

M. SaFrance: Vous avez raison, c'est exact. Mais il faut mettre en place un mécanisme visant à assurer qu'un organisme public accorde des délais suffisants à ceux qui s'occupent de l'approvisionnement pour que la disposition sur la proportionnalité n'ait jamais à être appliquée . . .

Le président: Je suis d'accord.

M. SaFrance: . . . parce qu'avec le temps vos réserves et vos capacités de livraison diminuent.

Le président: Je suis tout à fait d'accord. Il sera donc important que le gouvernement, qui préconise le marché libre et la déréglementation, soit obligé, en raison de la disposition de l'accord sur la proportionnalité, de réviser sa position pour décider de réglementer la proportion du pétrole et du gaz canadien réservée au marché américain.

M. Pinnington: Voilà exactement pourquoi nous avons relevé la question, dans le nouveau texte qui vient d'être produit, qui prévoit que la façon d'appliquer la proportionnalité serait établie par le gouvernement du moment. Donc, jusqu'à un certain point, on remet à plus tard le règlement de cette proposition.

Le président: Je suis avocat et j'examine l'accord selon la façon dont il est formulé. Je ne veux pas insister davantage; je pense que vous avez répondu à ma question. Mais sur le plan purement technique, je dirai que ce que vous dites aux pages 5, 3 et 9 n'est pas tout à fait exact. C'est dans l'éventualité d'une

[Text]

right. It is in the event of a shortage, where you have to cut back, that proportionality comes into effect.

Mr. SaFrance: The effect of the proportionality clause only comes into effect when there is a shortage.

The Chairman: Yes. Okay.

Senator Grafstein: I have a supplementary on that. Now I am confused. I thought I had it straight from the witness.

Let me understand your reading of the text. Let us assume for the moment that there is a Canadian monitoring agency that says, "I perceive, I project, I predict"—it is a perception not a fact, because these are not finite numbers and it is always a moving supply at a given moment in time, never a finite number—"that on the balance of probabilities there is a shortage." Without any explanation; the agency then does not cut back; it, in effect, freezes exports. That is not a cutback—

The Chairman: That is my point.

Senator Grafstein: It is in effect a freeze. My point is that a freeze is, in effect, a cutback.

The Chairman: Well, my argument is that it is not under the agreement.

Mr. Pinnington: And is the proportionality.

Senator Grafstein: And it then triggers the proportionality.

I remember my former teacher, the late Bora Laskin, a former Supreme Court Judge and Chief Justice of the Supreme Court of Canada, saying, when I made a similar argument, that that was a distinction without a difference.

The Chairman: We can get other testimony on this. It is fundamental on the oil and gas question.

Senator Hays: I too would like to ask a supplementary question. When I asked a similar question, your answer was that it was not in keeping with the spirit of the agreement to restrict the export in anticipation of a future requirement; and that clearly is the case. I should not have accepted it so easily, but the description of the objectives and the scope of the agreement are such that I think that such a policy move would give rise not only to a consultation but also to a request under section 18 for steps to be taken. It is not in keeping with the spirit of this agreement to use that kind of a policy tool. I had not thought of that until you responded to my question, which is similar to the Chairman's, to that effect. That clearly is going to be a problem if we are to use that kind of policy.

Senator Grafstein: On this point, Mr. Chairman, we already have, between our two countries, a difference in attitude, as indicated by the testimony of these witnesses, in terms of what a shortage is. Canada anticipates a shortage in gas is 30 years while the Americans say it is ten years.

Senator Roblin: That is not the definition of a shortage; that is the definition of supply.

[Traduction]

pénurie que vous auriez à imposer des restrictions et que la proportionnalité s'appliquerait.

M. SaFrance: La disposition sur la proportionnalité ne s'applique qu'en cas de pénurie.

Le président: Oui. D'accord.

Le sénateur Grafstein: J'ai une autre question à poser à ce sujet. Je suis un peu dérouté. Je pensais avoir bien compris le témoin.

J'aimerais comprendre votre interprétation du texte de l'accord. Supposons pour le moment qu'il y a un organisme de contrôle canadien qui a le pressentiment, qui projette et prédit que, d'après les probabilités, il y a pénurie; une pressentiment n'est pas un fait établi parce qu'il n'y a pas de chiffres précis, l'approvisionnement change toujours, il n'est pas déterminé de façon précise. Ensuite, sans explication, l'organisme ne réduit pas les exportations, il les gèle. Ce n'est pas une réduction . . .

Le président: C'est ce que je veux dire.

Le sénateur Grafstein: En effet, il s'agit d'un gel. Je veux faire remarquer qu'un gel est en fait une réduction.

Le président: Je soutiens que ce n'est pas établi dans l'accord.

M. Pinnington: Et la proportionnalité.

Le sénateur Grafstein: Et il fait intervenir la proportionnalité.

Je me rappelle qu'un de mes professeurs, le regretté M. Bora Laskin, ancien juge et juge en chef de la Cour Suprême du Canada, a dit, quand j'avais fait valoir un argument semblable, que c'était une distinction et non une différence.

Le président: Nous pouvons recueillir d'autres témoignages à ce sujet. C'est fondamental pour la question du pétrole et du gaz.

Le sénateur Hays: J'aimerais aussi poser une autre question. Quand je vous en ai posé une semblable, vous m'avez répondu que ce n'était pas conforme à l'esprit de l'accord de limiter les exportations en prévision d'un besoin futur, et c'est clairement le cas. Je n'aurais pas dû accepter votre réponse aussi facilement, mais d'après la description des objectifs et la portée de l'accord, je pense que ce genre de décision de principe exigerait qu'on se consulte mais aussi qu'on demande, aux termes de l'article 18, qu'elles sont les mesures à prendre. On ne respecte pas l'esprit de l'accord en agissant ainsi. Je n'y avais pas pensé avant que vous répondiez à ma question, qui est semblable à celle du président, à cet égard. On créera vraiment un problème si on doit agir ainsi.

Le sénateur Grafstein: À ce sujet, monsieur le président, il existe déjà, comme l'indiquent les déclarations de ces témoins, une divergence d'opinion entre nos deux pays sur la définition de pénurie. Le Canada prévoit qu'il n'y aura pas de pénurie de gaz avant 30 ans tandis que les Américains disent qu'il n'y en aura pas avant dix ans.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas là la définition de pénurie, mais celle d'approvisionnement.

[Text]

Senator Grafstein: The question we might have these and other witnesses direct their minds to is: What happens if there is a contest between the two countries as to the nature of a shortage?

The Chairman: I think a shortage is anything that causes you to cut back on your existing export contracts.

Mr. Pinnington: I think a shortage is in the mind of the beholder. I would cite the National Energy Board, which defined it as 30 A1. Then it became 25 A1, then 25 A4 and then it became 15. Over time, then, what a shortage might be has certainly evolved.

The Chairman: Could you answer this question: If the Energy Board, for the sake of argument, decided, after this agreement takes effect, that instead of 15 years' supply in the ground we were to require in Canada 100 years' supply in the ground, and, until we reach that point, no new export permits would be granted, what would happen? My point is that under the Free Trade Agreement that is perfectly legal and unchallengeable, so long as it does not involve cutting back on any existing contracts. You shake your head, but that is the evidence we have had from some of the witnesses.

Mr. Cooper: One could argue that under the wording of the agreement that would trigger proportionality.

The Chairman: I would like you to show me how.

Mr. Cooper: I think that could be an argument, and that is one of the reasons why we raised this point.

The Chairman: We have not the time to discuss this now, but could you or your legal advisers find in the agreement how that could be the case? Could you forward your answer to our staff?

Mr. Cooper: Yes, we would be happy to do that.

The Chairman: I would appreciate that, because this is germane to the recommendations which this committee will be making as a result of this study.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Gentlemen, you are appearing here on behalf of the Ontario Natural Gas Association and you are addressing the problems that you see in the area you serve, which, I gather, is Ontario. I wonder if the same sort of problems you mentioned for Ontario would apply in certain parts of Quebec, such as the Montreal area, and, indeed, in Manitoba. If not, do you know enough about the situation in those neighbouring jurisdictions to tell the committee why what you called the deleterious effects in Ontario might not occur in, let us say, Montreal or Winnipeg?

Mr. Pinnington: There is no reason to believe the problems would be any different for Quebec or Manitoba than they are for Ontario; we are all consuming power.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is Ontario more dependant upon natural gas because it does not have as readily available and as inexpensive hydroelectric power?

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: On pourrait poser la question suivante à ces témoins et à d'autres: Qu'arrive-t-il si les deux pays ne s'entendent pas sur la nature d'une pénurie?

Le président: Je pense qu'une pénurie est tout ce qui vous oblige à imposer des restrictions sur les contrats d'exportation en vigueur.

M. Pinnington: Je pense que la définition de pénurie est subjective. L'Office national de l'énergie a défini qu'elle était de 30 A1, puis ensuite de 25 A1, de 25 A4 et enfin de 15. Avec le temps, sa définition a sûrement évolué.

Le président: Pourriez-vous répondre à cette question: Si l'Office national de l'énergie, par exemple, décidait, après l'entrée en vigueur de l'accord, que le Canada n'avait plus besoin d'un approvisionnement souterrain de 15 ans, mais de 100 ans et, que tant que nous n'aurions pas atteint ce niveau, aucun nouveau permis d'exportation ne serait approuvé, qu'arriverait-il? Je veux dire que sa décision est parfaitement légale et incontestable, aux termes de l'accord de libre-échange, tant qu'elle ne suppose pas de limiter les contrats en vigueur. Vous faites signe que non de la tête, mais c'est ce que nous ont dit d'autres témoins.

M. Cooper: On pourrait faire valoir que, selon le libellé de l'accord, une décision semblable ferait intervenir la proportionnalité.

Le président: J'aimerais que vous me montriez comment.

M. Cooper: Je pense que ce pourrait être un argument et c'est une des raisons pour laquelle nous avons soulevé la question.

Le président: Nous n'avons pas le temps d'en discuter maintenant, mais pourriez-vous, vous ou vos conseillers juridiques, trouver dans l'accord comment il pourrait en être ainsi? Pourriez-vous faire parvenir vos conclusions à notre personnel?

M. Cooper: Oui, nous le ferons avec plaisir.

Le président: Je vous en serais reconnaissant parce que cette question est liée aux recommandations que notre comité formulera à la fin de la présente étude.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Messieurs, vous comparez ici au nom de l'*Ontario Natural Gas Association* et vous parlez des problèmes que vous constatez dans votre secteur, qui est celui dans l'Ontario, si j'ai bien compris. Je me demande si les problèmes soulevés dans le cas de l'Ontario s'appliqueraient à certaines régions du Québec, comme la région de Montréal et, au Manitoba. Dans la négative, connaissez-vous assez bien la situation de ces régions voisines pour dire au comité pourquoi, selon vous, l'Ontario subirait des effets nuisibles et pas Montréal ou Winnipeg, par exemple.

M. Pinnington: Rien ne nous permet de croire que la situation du Québec ou du Manitoba serait différente de celle de l'Ontario; nous sommes tous des consommateurs d'énergie.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): L'Ontario dépend-elle davantage du gaz naturel étant donné qu'elle ne peut se procurer aussi facilement de l'énergie hydro-électrique à bon marché?

[Text]

Mr. SaFrance: Our market saturation is much higher in Ontario than in Quebec.

Senator Roblin: It costs a lot more money to buy the stuff in Montreal than it does in Toronto.

Mr. Cooper: The natural gas market share in Ontario is much higher than it is in Montreal or even in Quebec.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What you are saying, then, is that although your presentation of the damaging impact would be the same in Manitoba and in Quebec, it would not be as significant in the economies of those two provinces?

Mr. Cooper: It may be in Manitoba.

Senator Roblin: I think you had better be careful about Manitoba, because it is a high gas consumer.

Mr. Cooper: Yes; I think the situation in Manitoba is similar to that which exists in Ontario; Quebec is much less dependant on natural gas.

Mr. Pinnington: I believe that about 12 per cent of the energy demand in Quebec is for natural gas.

Senator Ottenheimer: For whom, then, is the CPA speaking—because its constituency is natural gas as well as oil—when it is supportive of the Free Trade Agreement and apparently has no problem with the application of the principle of proportionality? I should probably say that the Ontario Natural Gas Association presumably has within it something which characterizes it as being different from the natural gas industry in other parts of Canada.

Mr. Cooper: The other witnesses spoke for the producers and we speak for the consumers of natural gas.

Senator Ottenheimer: You are representing the consumers, not the producers?

Mr. Cooper: We are the distributors that market to the consumers, so we take the consumers' point of view. Some consumers may say that they would like to speak for themselves, however.

The Chairman: Gentlemen, we have run a little past our time, but you have been patient. Thank you for appearing here this evening and for your frankness in coping with our questions. Your presentation has been useful to us.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. SaFrance: La saturation du marché est beaucoup plus élevée en Ontario qu'au Québec.

Le sénateur Roblin: Il en coûte beaucoup plus cher à Montréal qu'à Toronto pour acheter du gaz.

M. Cooper: La part du marché de gaz naturel de l'Ontario est beaucoup plus importante que celle de Montréal ou même du Québec.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que le Manitoba et le Québec subiraient les mêmes effets néfastes que l'Ontario, mais que l'incidence de ces répercussions serait moins importante sur l'économie de ces deux provinces?

M. Cooper: Elle pourrait l'être autant au Manitoba.

Le sénateur Roblin: Il faut en effet être prudent dans le cas du Manitoba, car c'est un important consommateur de gaz.

M. Cooper: Oui, je pense que la situation du Manitoba est semblable à celle de l'Ontario; par ailleurs, le Québec dépend beaucoup moins du gaz naturel.

M. Pinnington: Je pense qu'au Québec, la demande en gaz naturel équivalait à environ 2 p. 100 de sa demande totale d'énergie.

Le sénateur Ottenheimer: Pour qui parle donc l'Association pétrolière du Canada, parce qu'elle défend autant la cause du gaz naturel que du pétrole, quand elle appuie l'accord de libre-échange et ne voit aucun problème avec l'application du principe de la proportionnalité? Je devrais probablement dire que l'*Ontario Natural Gas Association* se distingue apparemment de l'industrie du gaz naturel ailleurs au pays.

M. Cooper: Les autres témoins parlaient au nom des producteurs et nous, nous parlons au nom des consommateurs de gaz naturel.

Le sénateur Ottenheimer: Vous représentez les consommateurs et non les producteurs?

M. Cooper: Nous sommes les distributeurs qui vendons le gaz aux consommateurs et nous défendons donc le point de vue des consommateurs. Cependant, certains consommateurs aimeraient peut-être parler en leur nom.

Le président: Nous avons un peu dépassé l'heure, mais vous avez été bien patients. Nous vous remercions d'être venus comparaître devant nous ce soir et d'avoir répondu à nos questions avec franchise. Votre présentation nous a été très utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Petroleum Association (CPA):

Mr. Bill Gatenby, Chairman of CPA and President of Texaco Canada Resources;
Mr. Arne Nielsen, Chairman of CPA, Task Force on Free Trade and Chairman and Chief Executive Officer of Mobil Oil Canada;
Mr. Hans Maciej, Vice President of CPA;
Mr. Ian Smyth, President of CPA.

From the Ontario Natural Gas Association:

Mr. Paul Pinnington, Managing Director, Ontario Natural Gas Association;
Mr. Charles Safrance, Senior Vice President, Consumers Gas;
Mr. Jack Cooper, Senior Vice President, Union Gas Limited.

De l'Association pétrolière du Canada (APC):

M. Bill Gatenby, président du conseil d'administration de l'APC et président de *Texaco Canada Resources*;
M. Arne Nielsen, président du Groupe d'étude sur le libre-échange de l'APC et président-directeur général de *Mobil Oil Canada*;
M. Hans Maciej, vice-président de l'APC;
M. Ian Smyth, président de l'APC.

De l'Ontario Natural Gas Association:

M. Paul Pinnington, administrateur délégué, *Ontario Natural Gas Association*
M. Charles Safrance, vice-président exécutif de *Consumers Gas*
M. Jack Cooper, vice-président-en-chef, *Union Gas Limited*.

CH
VC 23
F71



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, February 9, 1988

Le mardi 9 février 1988

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Seventh Proceedings on:

Septième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-
échange entre le Canada et les États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	*Murray (or Doody)
Bosa	Ottenheimer
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stewart (<i>Antigonish-</i> <i>Guysborough</i>)
*MacEachen (or Frith)	Stollery
Macquarrie	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) substituted for that of the Honourable Senator De Bané. (*February 9, 1988*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	*Murray (ou Doody)
Bosa	Ottenheimer
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stewart (<i>Antigonish-</i> <i>Guysborough</i>)
*MacEachen (ou Frith)	Stollery
Macquarrie	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané. (*le 9 février 1988*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign
Affairs be authorized to examine and report upon ele-
ments of a Free Trade Agreement between Canada and
the United States, tabled in the Senate on October 6,
1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subse-
quently agreed to; and

That the Committee present its report no later than
March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre
1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le comité sénatorial permanent des affaires étran-
gères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de
libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés
au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n°
332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la
suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29
mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 9, 1988
(45)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:08 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bazin, Bosa, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Ottenheimer, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and van Roggen. (9)

Other Senator Present: The Honourable Senators Hays and Olson. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, Mrs. Carol Seaborn. Dr. Ian Stewart, special advisor to the Committee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Electrical Association:

Mr. Wallace Read, President.

From the Coal Association of Canada:

Mr. Richard Marshall, President.

From Polysar Limited:

Mr. G. F. Bentley, Group Vice President, Basic Petrochemicals Division;

Mr. G. J. Finn, Manager, Government Relations.

From the Canadian Chemical Producers' Association:

Mr. J. M. Bélanger, President;

Mr. J. K. Lambie, Vice President, Celanese Canada Inc., and Chairman of CCPA's Trade Policy Committee;

Mr. G. W. Telmer, Manager, Hydrocarbons and Energy, Dow Chemical Canada Inc., and Chairman of CCPA's Energy Working Group;

Mr. A. E. Le Neveu, Vice President, Business Development, CCPA.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Messrs. Read, Marshall, Bentley and Bélanger each made a statement and together with the other witnesses answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 FÉVRIER 1988
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 08, sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bazin, Bosa, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Ottenheimer, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et van Roggen. (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Hays et Olson. (2)

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, et M^{me} Carol Seaborn. M. Ian Stewart, conseiller spécial du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association canadienne de l'électricité:

M. Wallace Read, président.

De l'Association charbonnière canadienne:

M. Richard Marshall, président.

De Polysar Limitée:

M. G. F. Bentley, vice-président du groupe, (*Basic Petrochemicals Division*);

M. G. J. Finn, directeur, Relations gouvernementales.

De l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques:

M. J. M. Bélanger, président.

M. J. K. Lambie, vice-président, *Celanese Canada Inc.*, et président du comité des politiques commerciales de l'ACFPC;

M. G. W. Telmer, directeur, Hydrocarbures et de l'énergie *Dow Chemical Canada Inc.*, et président du comité du groupe d'étude des questions énergétiques;

M. A. E. Le Neveu, vice-président, Développement commercial, ACFPC.

Le comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite.

MM. Read, Marshall, Bentley et Bélanger font une déclaration et répondent aux questions, aidés des autres témoins.

At 7:38 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 19 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 9, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to consider the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, before proceeding to hear our witnesses this afternoon I should like to say that in accordance with an agreement we reached last week we will sit from now until 7 o'clock this evening, concluding the hearing of all our witnesses in that period of time, rather than sitting from 5 o'clock to 6 o'clock and from 7 o'clock to 9 o'clock. We intend to follow this pattern in the future, and this arrangement should accommodate Senator Hicks' committee, which he hopes will agree to sit from 7 p.m. to 9 p.m. on future Tuesdays.

There is another problem that I raised with you last week. We had arranged for a number of witnesses to sit in effect, as a panel on February 23, and on that occasion we are to have special legal assistance for the committee. The purpose of the meeting will be to debate the constitutional question of whether or not this agreement, as negotiated by the federal government, is binding on the provinces.

Arrangements were made with Mr. Ivan Bernier, Professor of International Law, Université Laval; Mr. Gerald Morris, Professor Emeritus, University of Toronto Law School; Mr. Andrew Petter, Associate Professor, Faculty of Law, University of Victoria, and Mr. John Whyte, Dean of Law, Queen's University. I have been told that a good deal of effort went into settling on these names so as to arrive at a reasonable balance of opinion on this subject. Unfortunately we now find that the Senate will not be sitting that week. Peter Dobel made some telephone inquiries to ascertain whether these witnesses could conveniently give us another date, but it seems that a couple of months could pass before they could meet together with us. That, of course, would preclude our getting an interim report on this question to the Senate before our first reference is up on March 31. Therefore, I am afraid we will just have to go ahead with our meeting on February 23 even though the Senate will not be sitting, and I would greatly appreciate the attendance of honourable senators, particularly those from Ontario and Quebec who could come in on a noon plane and be back home the same evening.

With that bit of housekeeping I welcome our witnesses today in the following order: The Canadian Electrical Association, the Coal Producers' Association, and the Canadian Chemical Producers' Association. I will keep my eye on the clock and try to divide the time reasonably between the three groups. Starting first with the Canadian Electrical Association, we have as our witnesses Mr. Wallace Read, the President of the association, and Mr. Hans Konow, the Vice-President.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 9 février 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, avant de procéder à l'audition de nos témoins de cet après-midi, j'aimerais préciser que selon une entente intervenue la semaine dernière nous siégerons jusqu'à 19 heures ce soir et entendrons tous nos témoins d'ici là plutôt que de siéger de 17 heures à 18 heures et de 19 heures à 21 heures. Nous entendons procéder de cette façon dorénavant afin que le comité du sénateur Hicks puisse tenir ses audiences de 19 heures à 21 heures les mardis qui suivront, si toutefois il est d'accord.

Je vous ai parlé d'un autre problème la semaine dernière. Nous avons pris des mesures pour réunir un groupe de spécialistes du droit le 23 février et ainsi pouvoir bénéficier de leurs conseils judiciaires. Nous entendions au cours de cette réunion débattre la question constitutionnelle qui consiste à savoir si cet accord, tel qu'il a été négocié par le gouvernement fédéral, lie les provinces.

Nous avions prévu de rencontrer M. Ivan Bernier, professeur de droit international à l'Université Laval, M. Gerald Morris, professeur honoraire de la Faculté de droit de l'Université de Toronto; M. Andrew Petter, professeur agrégé de la Faculté de droit de l'Université de Victoria; et M. John Whyte, doyen de la Faculté de droit de l'Université Queen. On m'a dit avoir déployé de grands efforts pour dresser une liste de témoins qui, étant donné leurs vues différentes, pourraient nous donner une idée globale de la question. Malheureusement, nous nous sommes rendu compte depuis que le Sénat ne siégera pas cette semaine-là. Peter Dobel a fait quelques téléphones pour s'assurer que ces témoins pourraient rencontrer à une autre date, mais il semble qu'il pourrait s'écouler un certain nombre de mois avant qu'ils puissent tous se réunir avec nous. Cela nous empêcherait donc de présenter un rapport provisoire au Sénat sur la question avant notre première échéance fixée au 31 mars. J'ai bien peur que nous soyons obligés de nous réunir le 23 février même si le Sénat ne siège pas, et j'apprécierais grandement que les honorables sénateurs soient présents surtout ceux de l'Ontario et du Québec qui pourraient arriver par l'avion le midi et retourner chez eux le même soir.

Cela étant dit, je tiens à souhaiter la bienvenue à nos témoins, l'Association canadienne de l'électricité, à l'Association charbonnière canadienne et à l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques qui témoigneront dans ce même ordre. Je vais regarder l'heure et essayer de diviser raisonnablement entre ces trois groupes le temps dont nous disposons. Comme je l'ai dit, nous entendrons tout d'abord l'Association canadienne de l'électricité représentée par M. Wallace Read, président et M. Hans Konow, vice-président.

[Text]

As you all know, electricity is an important component of our total energy export to the United States. We have asked Mr. Read to make an opening presentation, as is usual, following which we will go to members of the committee for questions. Mr. Read, please proceed.

Mr. Wallace Read, President, Canadian Electrical Association: Thank you, Mr. Chairman. I guess Hans would like to thank you for promoting him. He is really our Director of Public Affairs and not Vice-President. He probably will be after this.

Mr. Chairman and honourable senators, I want to thank you for this opportunity to present the views of the Canadian Electrical Association (CEA) on the impact of the Canada-United States Free Trade Agreement on our electric utility industry. By way of introduction, let me first say a few words about our association and the industry it serves.

CEA is a national organization controlled and funded by Canadian investor-owned and government-owned electric utilities. Founded in 1891 to promote the exchange of technical information between utility employees, our mandate had expanded in recent years to include programs in the areas of research and development, customer service, government relations and public information.

The industry we represent is a major one in the Canadian economy, perhaps best illustrated by a few statistics: Our member utilities have assets in excess of \$85 billion; on average, each year we invest an additional \$6 billion for new and replacement plant; we employ 76,000 people and estimate that an additional 250,000 jobs are attributable to our capital programs; in 1986 we generated 456 billion kilowatthours, approximately one-sixth of North America's needs. Two thirds of that production was hydro sourced, 16 per cent came from coal and 15 per cent from nuclear; and our gross revenue in 1986 was \$14.3 billion, 7 per cent of which was derived from electricity exported to the United States.

Unlike many countries in Europe, Canada does not have a single national electric utility. The responsibility for electricity generation, distribution and marketing for export resides with the provinces. Utilities use resources and must often respond to provincial economic policies.

Electricity trade opportunities with the United States, for our utilities are strongly influenced by proximity to market, the economics of supply resources, human resource skills and the regulatory requirements on both sides of the border. You might say that this is not unlike the conditions prevailing for any commodity traded. But there are certain distinct limitations to electricity trade which are important to consider when one contemplates changing the trading environment.

[Traduction]

Comme vous le savez, l'électricité est une composante importante de nos exportations énergétiques totales vers les États-Unis. Nous avons demandé à M. Read de faire une déclaration préliminaire, comme cela se fait habituellement, après quoi les membres du comité pourront poser des questions. Monsieur Read, la parole est à vous.

M. Wallace Read, président, Association canadienne de l'électricité: Merci, monsieur le président. Je suppose qu'Hans voudra vous remercier de la promotion que vous venez de lui accorder. Il est en fait notre directeur des Affaires publiques et non vice-président. Il le sera probablement après.

Monsieur le président, honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de l'occasion qui m'est offerte de vous exposer les vues de l'Association canadienne de l'électricité (ACE) sur les répercussions de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur notre industrie. En guise d'introduction, permettez-moi tout d'abord de vous dire quelques mots au sujet de notre association et de l'industrie qu'elle dessert.

L'ACE est une organisation nationale contrôlée et financée par des services d'électricité publics appartenant à des investisseurs et au gouvernement. Fondée en 1891 pour promouvoir les échanges de renseignements techniques entre les employés, l'association a vu son mandat élargi ces dernières années pour inclure des programmes dans les domaines de la recherche et du développement, des services à la clientèle, des relations gouvernementales et de l'information du public.

L'industrie que nous représentons est l'une des plus importantes dans l'économie canadienne comme en font foi les quelques statistiques qui suivent:—Les entreprises d'utilité publique qui en sont membres ont des actifs de plus de 85 milliards de dollars.—Chaque année, nous investissons en moyenne 6 milliards de dollars supplémentaires dans la construction et le remplacement d'usines.—Nous employons 76 000 personnes et estimons que 250 000 emplois de plus peuvent être imputés à nos programmes d'immobilisations.—En 1986, nous avons produit 456 milliards de kilowattheures, ce qui représente environ le sixième des besoins nord-américains. Les deux tiers de cette production avaient pour source l'énergie hydraulique, 16 p. 100, le charbon et 15 p. 100, l'énergie nucléaire.—Nos revenus bruts ont été de 14,3 milliards de dollars en 1986, dont 7 p. 100 provenaient de l'électricité exportée vers les États-Unis.

Contrairement à un grand nombre de pays d'Europe, le Canada n'a pas dans le domaine de l'électricité une société nationale unique d'utilité publique. La production, la distribution et la commercialisation de l'électricité à des fins d'exportation relèvent de la compétence des provinces. Les entreprises de service public utilisent des ressources provinciales et doivent souvent se conformer aux politiques économiques des provinces.

Les possibilités de commerce d'électricité avec les États-Unis dépendent grandement de la proximité du marché, du côté économique des ressources d'approvisionnement, des compétences des ressources humaines et de la réglementation des deux côtés de la frontière. On pourrait croire qu'il en va de même pour tous les biens échangés. Et bien non. Le commerce de l'électricité comporte des limites distinctes dont il faut tenir compte lorsqu'on envisage de modifier le climat des échanges.

[Text]

First of all, electricity is not easily stored. It must be used as it is produced. Secondly, electricity, as a commodity, requires its own very special delivery system. It does not have the luxury of competing means of transportation nor can it reach very distant markets. Thirdly, electricity trade can be and often is a two-way exchange, making the transportation system an integral part of the buy-sell relationship.

Because our utilities' ability to function efficiently and effectively in the North American marketplace is contingent upon a favourable regulatory climate, CEA has taken a keen interest in the federal government initiative to define more closely the trading relationship between Canada and the United States.

As early as July 1985 we appeared before a special joint committee of Parliament on Canada's international relations. At that time we gave our viewpoint on electricity trade with the United States and noted four main factors: first, the convenience factor—the matching of industry and hydraulic resources on different sides of the border; second, systems assistance—greater security of supply during system disturbances; third, capacity sharing—taking advantage of the different system peaking requirements in each country; fourth, market opportunity—earnings from selling low cost energy in a high priced U.S. market.

We concluded that paper by saying that "Canadian-U.S. electricity trade is an example of a bilateral free trade environment in which Canada has prospered due to technological and resource input advantages. The trade is not entirely a one-way street and has provided both reliability, security and economic advantages in both countries."

Later, in October 1986, in advance of the free trade negotiations, CEA issued another statement on Canadian electricity exports. We would like to underscore just two points made at that time because they do point up the importance of maintaining uninhibited trade in electricity: First, firm and secondary energy sales contracts with the United States support the construction of strong transmission line interconnections between utilities which otherwise would not be built. The ability to interconnect large systems is an essential ingredient for the efficient use of resources and the reliability of the North American power grid. Secondly, the earnings from export sales contracts—\$1 billion in 1986—make a positive contribution to Canada's trade balance and permit electricity rates in Canada to remain below what they otherwise would be.

Our recommendation in that paper was "that the existing free trade in electricity be maintained, and, if made the subject of negotiation, be confirmed".

Despite earlier expectations that trade in electricity would not be a part of the free trade negotiations, it did appear in the agreement. As we see it, the impact on our industry will occur

[Traduction]

Premièrement, l'électricité ne s'emmagine pas facilement. Elle doit être utilisée au fur et à mesure. Deuxièmement, l'électricité nécessite un réseau de distribution spécial. Il n'est pas question de compter sur des moyens de transport concurrentiels, et l'électricité ne peut pas non plus être acheminée vers des marchés très lointains. Troisièmement, le commerce de l'électricité peut être et est souvent un échange à deux sens, ce qui fait que le réseau de transport est partie intégrante de l'achat et de la vente.

Parce que notre capacité de fonctionner de façon efficace et efficiente sur le marché nord-américain dépend d'un climat réglementaire favorable, l'ACE s'est intéressée de très près à l'initiative du gouvernement fédéral de préciser les liens commerciaux entre le Canada et les États-Unis.

Dès juillet 1985, nous comparaissons devant un Comité mixte spécial du Parlement sur les relations étrangères du Canada. À ce moment-là, nous avons fait connaître notre point de vue sur le commerce de l'électricité avec les États-Unis et fait ressortir quatre facteurs principaux: la commodité—l'établissement de liens entre l'industrie et les ressources hydrauliques des deux côtés de la frontière; le soutien du réseau—une plus grande sécurité d'approvisionnement en cas de pannes; le partage de la capacité—la nécessité de tirer parti des différentes périodes de consommation de pointe dans chaque pays; les possibilités du marché—les revenus de la vente d'énergie à bon marché sur un marché américain à prix élevé.

Nous avons conclu cet exposé en disant que le commerce de l'électricité entre le Canada et les États-Unis est un exemple de libre-échange bilatéral grâce auquel le Canada a prospéré en raison des progrès technologiques et des ressources. Le commerce n'est pas essentiellement à une voie unique et a permis d'assurer aux deux pays la fiabilité, la sécurité et des avantages économiques.

En octobre 1986, en prévision des négociations sur le libre-échange, l'ACE a publié une autre déclaration sur les exportations canadiennes d'électricité. Nous aimerions signaler deux points seulement que nous avons fait ressortir à ce moment-là parce qu'ils soulignent l'importance du maintien du commerce sans entraves de l'électricité. Les contrats fermes et accessoires de ventes d'énergie avec les États-Unis vont dans le sens de la construction de bonnes interconnexions des lignes de transmission entre les services d'utilité publique qui autrement ne pourraient être construits. L'interconnexion de grands réseaux est un élément essentiel de l'utilisation efficace des ressources et de la fiabilité de l'approvisionnement énergétique de l'Amérique du Nord. Les revenus des contrats de ventes à l'exportation (1 milliard de dollars en 1986) sont une contribution positive à la balance commerciale du Canada et permettent que les tarifs d'électricité demeurent au Canada moins élevés qu'ils ne le seraient autrement.

Nous avons alors recommandé que le libre-échange existant dans le domaine de l'électricité soit maintenu, et confirmé s'il devait faire l'objet de négociations.

Bien que nous nous soyons attendus à ce que le commerce de l'électricité ne fasse partie des négociations sur le libre-échange, il en a été fait mention dans l'accord. De la façon

[Text]

in three areas of our business activity: first, purchase contracts for supplies and services; secondly, domestic sales of electricity, and the very obvious one; thirdly, export sales of electricity.

We would like to discuss these very briefly in the light of the current agreement as we understand it.

Purchase of Supplies and Services: At \$6 billion annually we are the second largest business sector investing in Canada after oil and gas. Competition in the bidding process for the delivery of materials, fuels and services is an important element in our program of producing and delivering electricity to our Canadian customers at the lowest possible cost. Reducing or eliminating import tariffs and restrictions on goods and services will contribute toward a more competitive market and should have a beneficial effect on prices we have to pay for the construction, operation and maintenance of our power systems.

We regard the Free Trade Agreement provisions as having a positive impact in this area.

Regarding domestic electricity sales, better minds than ours have been examining whether the Free Trade Agreement will provide a net gain to Canada's overall economy. There seems to be the feeling that there will have to be some sectoral and regional changes in the way we do business in this country, but that a more open market opportunity south of us will offset these adjustments. Certainly adjustments in our domestic economy will affect the pattern of electricity consumption, and, therefore, affect our sales.

We can state that for electric utilities the existing bilateral free trade in electricity has worked and worked very well. Revenues from export sales, together with our natural resource advantage, have contributed to the maintenance of a price differential between our electricity rates and those in the United States, thus providing a favourable climate for growth in the Canadian economy. We believe that this competitive edge in domestic rates will continue and will be conducive to retaining existing industrial customers and attracting new ones.

We believe in Canada's ability to compete internationally and we see the Free Trade Agreement as being one step toward expanding the market for locally produced products. While this belief is more of an act of faith than a position supported by hard evidence, the absence of an agreement in the face of gradually increasing protectionism in the U.S. market seems to be a much worse alternative.

Regarding electricity exports, our trade in electricity with the United States, which was 8 per cent of our production in 1986, represents only about 2 per cent of U.S. consumption. Canada's principal electricity exporting provinces are Quebec, which in that year accounted for 36 per cent of the exported energy, Manitoba, Ontario and New Brunswick, each with 19

[Traduction]

dont nous voyons les choses, notre industrie s'en ressentira dans trois domaines de ses activités, c'est-à-dire, les contrats d'achat pour les approvisionnements et les services, les ventes nationales d'électricité et, de toute évidence, les exportations d'électricité.

Nous aimerions aborder brièvement ces questions à la lumière de l'accord actuel tel que nous le comprenons.

Achats d'approvisionnements et services: Nos investissements de 6 milliards de dollars par année font de vous le deuxième plus gros investisseur au secteur des affaires au Canada après le pétrole et le gaz. La concurrence pour ce qui est des soumissions pour la prestation de matériels, de combustibles et de services est un élément important de notre programme de production et de transmission d'électricité destinée à nos consommateurs canadiens au coût le plus bas possible. La réduction ou l'élimination des droits de douane et des restrictions à l'égard des biens et services contribueront à l'instauration d'un marché plus concurrentiel et pourraient avoir un effet bénéfique sur les prix que nous devons payer pour la construction, l'exploitation et l'entretien de nos réseaux d'énergie.

Nous croyons que les dispositions de l'Accord de libre-échange auront un effet positif dans ce domaine.

En ce qui concerne les ventes nationales d'électricité, des gens mieux informés que nous ont cherché à savoir si l'Accord de libre-échange représentera un gain net pour l'ensemble de l'économie canadienne. On semble croire qu'il devra y avoir certains changements sectoriels et régionaux dans la façon dont nous faisons des affaires dans ce pays, mais un plus grand accès au marché de nos voisins du Sud compensera ces ajustements. De toute évidence, des ajustements à notre économie nationale auront une incidence sur la consommation d'électricité et, partant, sur nos ventes.

On peut affirmer que, pour les compagnies d'électricité, le libre-échange qui existe dans le domaine de l'électricité entre nos deux pays a fonctionné et fonctionne toujours très bien. Les revenus des ventes à l'exportation, associés à l'abondance de nos ressources naturelles, ont permis de maintenir un écart entre nos tarifs d'électricité et ceux des États-Unis, assurant ainsi un climat favorable à la croissance de l'économie canadienne. Nous estimons que l'avantage que nos tarifs nationaux présentent pour nous par rapport à nos concurrents sera maintenu et nous permettra de conserver nos clients industriels et d'en attirer de nouveaux.

Nous croyons en la capacité du Canada d'être concurrentiel sur le plan international et nous voyons l'Accord de libre-échange comme une étape vers l'expansion du marché de nos produits locaux. Cette confiance est davantage un acte de foi qu'une prise de position fondée sur des faits concrets, mais il semble que sans accord, la situation serait bien pire, compte tenu de la progression sans cesse croissante du protectionnisme sur le marché américain.

En ce qui concerne les exportations d'électricité, nos ventes d'électricité aux États-Unis, qui étaient égales à 8 p. 100 de notre production en 1986, ne représentent qu'environ 2 p. 100 de la consommation américaine. Les principales provinces canadiennes exportatrices d'électricité sont le Québec, qui, cette même année, a produit 36 p. 100 de l'énergie exportée, le

[Text]

per cent, and British Columbia with 6 per cent. I would like to note here that the year-to-year numbers in this regard vary considerably because they are highly sensitive to the availability of water for our hydro-electric stations. These supply variations and the extreme fluctuations in alternative energy prices such as oil and gas are some of the reasons why the utilities need the maximum flexibility possible in negotiating export contracts.

The Free Trade Agreement does not appear, in our case, to interfere with the process of buyer/seller negotiations. In fact it confirms that the Governments of Canada and the United States will not impose new export taxes or duties and will allow the negotiation of contracts to occur unimpeded. The mere fact that this is now spelled out in the agreement rather than just assumed, as it has been in the past, will have a positive impact.

Specifically referring to energy, the agreement commits Canada to eliminate the NEB's third price test which ties the price to the U.S. customer to his least cost alternative. Essentially the agreement now allows buyers and sellers to negotiate whatever price is appropriate based on the conditions of the sale; it provides, in the event of short supply, that any government restriction must maintain exports at the same proportional level as that prevailing in the most recent 36-month period; it states that the United States "shall cause" the Bonneville Power Administration to modify its intertie access policy to treat B.C. Hydro no less favourably than the most favourable treatment accorded to utilities located outside the Pacific Northwest; and it authorizes the creation of a Canada-United States Trade Commission, composed of equal representation of both parties to act as a dispute settlement mechanism.

We do not consider these provisions will have any negative impact on our ability to provide Canadians with reliable, reasonably priced electricity. On the contrary, they better assure us of access to our sole international market and help improve domestic facilities while keeping prices down.

In summary, in our view the Free Trade Agreement, as it applies to electricity, builds on and secures an historic pattern of tariff-free electricity exchange between Canada and the United States. Canadian utilities will benefit from more secure access to U.S. markets and a more competitive equipment supply environment.

Domestic load growth will be determined by the success with which our industries adapt to a "free trade" environment. Overall we believe that the Canada-U.S. Free Trade Agreement will benefit our industry and our customers.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Read. Senator Stewart.

[Traduction]

Manitoba, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, qui en ont toutes produit 19 p. 100, et la Colombie-Britannique, 6 p. 100. J'aimerais faire remarquer ici que ces chiffres fluctuent considérablement d'une année à l'autre parce qu'ils dépendent beaucoup de la quantité d'eau dont nos centrales hydro-électriques disposent. Cette variable et la fluctuation prononcée des prix des autres sources d'énergie, comme le pétrole et le gaz, expliquent, entre autres, pourquoi les compagnies d'électricité ont besoin du plus de souplesse possible pour négocier des contrats d'exportation.

L'Accord de libre-échange ne paraît pas, pour nous, entraver les négociations commerciales. En fait, il vient confirmer que les gouvernements du Canada et des États-Unis n'imposeront pas de nouvelles taxes à l'exportation ou de droits de douane et ne contrarieront pas la négociation des contrats. Maintenant qu'elle est inscrite dans l'accord et n'est plus seulement implicite comme elle l'était par le passé, cette confirmation aura un effet positif.

En ce qui concerne précisément l'énergie, l'accord engage le Canada à supprimer la troisième méthode de détermination des prix de l'Office national de l'énergie selon laquelle le prix fixé doit tenir compte de l'option la moins coûteuse pour l'acheteur américain. Essentiellement, l'accord permet maintenant aux acheteurs et aux vendeurs de négocier un prix raisonnable, quel qu'il soit, en fonction des conditions de la vente; prévoit qu'en cas de pénurie, l'un ou l'autre gouvernement doit maintenir la proportion des exportations au niveau atteint au cours des 36 derniers mois; stipule que les États-Unis doivent faire en sorte que la *Bonneville Power Administration* modifie sa politique sur l'interconnexion de façon à assurer à la compagnie d'électricité de la Colombie-Britannique un traitement pas moins favorable au meilleur traitement consenti aux compagnies d'électricité à l'extérieur de la région du nord-ouest du Pacifique; autorise la création de la Commission mixte du commerce canado-américain, qui serait composée d'un nombre égal de représentants des deux parties et serait chargée de régler les différends pouvant surgir entre les deux pays.

Nous ne pensons pas que ces dispositions nous empêchent d'offrir aux Canadiens des services d'électricité fiables à un prix raisonnable. Au contraire, elles nous assurent un meilleur accès à notre seul marché international et nous aident à améliorer nos installations sans avoir à hausser les prix.

En Résumé, d'après nous, l'Accord de libre-échange garantit que les échanges d'électricité entre le Canada et les États-Unis seront exemptés des tarifs douaniers. Les compagnies d'électricité canadiennes seront assurées d'un meilleur accès aux marchés américains et de possibilités plus concurrentielles pour l'acquisition d'équipement.

La croissance de la charge nationale dépendra du succès avec lequel nos entreprises s'adapteront à un contexte de libre-échange. Dans l'ensemble, nous croyons que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sera avantageux pour notre industrie et pour nos clients.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Read. Je cède la parole au sénateur Stewart.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. I want to ask a question concerning the way the agreement would affect the powers of the National Energy Board. Perhaps I should simply ask you whether you think that the agreement will modify the activities and powers of the board; and, if so, how?

Mr. Read: As I read the agreement, it imposes only one obligation on the National Energy Board, and that is to eliminate the third price test. I expect that the board will retain every other authority it originally had, unless the minister introduces some new legislation to change the National Energy Board Act. But it does commit us to eliminate that third price test.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What are the requirements with regard to offering hydro-electric energy to other provinces?

Mr. Read: At the present time?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. Read: One of the conditions under the National Energy Board Act is that a utility must assure the NEB that it has offered the energy, which it proposes to sell by way of an export contract, to connected utilities, adjacent utilities in Canada, and has given them an opportunity to buy it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that requirement will continue to be there?

Mr. Read: That is as it is now, and this agreement does not change that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That means that a neighbouring province obviously would have to meet the price available in the export market. For example, if New Brunswick or Prince Edward Island were to take up an option, it would be doing so at the New York City price in the case of hydro-electric power generated in Quebec, those being the alternative markets.

Mr. Read: Yes, for like energy it is true of New Brunswick. It is not true of Prince Edward Island because it is one step away from being connected to the Hydro Quebec grid. The energy cannot be exported at a lower price than it has been offered to a province. The province gets offered the same price.

The Chairman: Excuse me, Senator Stewart. Mr. Read, did I understand you to say that the objective is to make sure we do not export electricity at a lower price than we offer it to a neighbouring province?

Mr. Read: That's correct, and also not below the cost of producing it.

The Chairman: From your testimony I gather that in most cases—and perhaps you can tell us if there are exceptions to this—the American contract price is higher than the price in Canada?

Mr. Read: For like energy, yes.

The Chairman: Well, we are talking about electricity.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. Je veux poser une question au sujet de l'incidence de l'accord sur les pouvoirs de l'Office national de l'énergie. Je pourrait plus simplement vous demander si vous pensez que l'accord modifiera les activités et les pouvoirs de l'Office et, dans l'affirmative, comment?

M. Read: D'après ce que je comprends de l'accord, il n'impose qu'une seule obligation à l'Office national de l'énergie, celle de supprimer l'une des trois méthodes de détermination des prix. Je m'attends à ce que l'Office conserve tous les autres pouvoirs qu'il détenait, à moins que le ministre ne dépose un nouveau projet de loi visant à modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie. L'accord nous oblige toutefois à supprimer cette méthode de détermination des prix.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelles sont les obligations prévues quant à l'offre d'énergie hydro-électrique aux autres provinces?

M. Read: À l'heure actuelle?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. Read: La loi sur l'Office national de l'énergie stipule qu'une compagnie d'électricité doit assurer l'Office qu'elle a offert l'énergie, qu'elle se propose de vendre à l'étranger, aux compagnies canadiennes qui sont reliées à elle et qu'elle leur a donné la possibilité de l'acheter.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et cette obligation sera maintenue?

M. Read: Elle existe maintenant, et l'accord ne change rien à ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est donc dire qu'une province à qui une autre province offre son électricité devrait de toute évidence payer le prix demandé sur le marché d'exportation. Par exemple, si la province du Nouveau-Brunswick ou de l'Île-du-Prince-Édouard devait prendre une option, elle devrait verser le prix payé par la ville de New York, dans le cas de l'électricité produite au Québec, ces provinces étant des marchés de rechange.

M. Read: Oui; pour la même énergie, c'est vrai pour le Nouveau-Brunswick. Ça ne l'est pas pour l'Île-du-Prince-Édouard parce qu'elle n'est pas reliée au réseau d'Hydro-Québec. L'énergie ne peut être vendue à l'étranger à un prix inférieur à celui qui a été offert à une province. Le province doit se faire offrir le même prix.

Le président: Excusez-moi sénateur Stewart. M. Read, vous ai-je bien compris quand vous avez dit que cette mesure vise à assurer que nous n'exportons pas d'électricité à un prix inférieur à celui que nous offrons à une province voisine?

M. Read: C'est exact. Et aussi pas à un prix inférieur au coût de production.

Le président: D'après ce que vous dites, je comprend que dans la plupart des cas—et peut-être pourriez-vous nous dire s'il y a des exceptions à cette règle—nous vendons notre électricité plus cher aux États-Unis qu'au Canada?

M. Read: Pour la même énergie, oui.

Le président: Nous parlons d'électricité.

[Text]

Mr. Read: Yes, sir. I don't know if you are aware that there are firm contracts with utilities south of the border and there are what are called interruptible contracts; and the interruptible price there is the same as the interruptible price in Canada, and the firm contract price there is the same as the firm contract price in Canada.

The Chairman: I am sorry, Senator Stewart. I didn't want to interrupt.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Please go ahead.

The Chairman: We have seen a recent example in Quebec where the premier was quick to say that a very large contract running over twenty years with New York State was at three times the price being charged in Quebec. I am under the general impression that electricity is more expensive in most of the places we sell it to in the United States than it is in Canada. So we are selling at above the competitive Canadian price rather than below.

Mr. Read: Yes.

The Chairman: So the requirement to offer to sell to other provinces is not very attractive to them, because they are being offered the higher price that can be obtained in the States. If I understand it, there is a guarantee that by some anomaly in the marketplace you do not sell it to the United States at a price below the Canadian competitive price.

Mr. Read: What the act says is that you cannot sell it in the United States cheaper than you have offered it in Canada.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Which act?

Mr. Read: The National Energy Board Act. They may decide to sell to the provinces at some lower price than they are selling across the border, but they can't sell across the border at a lower price than they have offered to the adjacent province.

The Chairman: I think that is fairly clear. Sorry, Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I go back to the aspect of the question I was interested in? Would it be fair to say that the effect of the agreement would be that insofar as purchases of electricity from, let us say, Quebec, are concerned, we are going to have a level playing field between New Brunswick and New York? New Brunswick would have no advantage under the agreement that a purchaser such as Consolidated Edison in New York would have; is that correct?

Mr. Read: A sale to New Brunswick from Quebec?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. Read: No. It is whatever the market will bear. In other words, it is really whatever Hydro Quebec can negotiate with a province and with the United States, with the stipulation that it cannot sell to the United States at a lower price than is offered to a province.

[Traduction]

M. Read: Oui, monsieur. Je ne sais pas si vous êtes au courant qu'il y a des contrats fermes avec les compagnies d'électricité qu'au sud de notre frontière et qu'il y a ce qu'on appelle des contrats résiliables et que les prix de ces contrats sont les mêmes que ceux de contrats analogues au Canada et que les prix des contrats fermes aux États-Unis sont les mêmes que les prix de contrats semblables au Canada.

Le président: Je m'excuse, sénateur Stewart. Je ne voulais pas vous interrompre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Allez-y

Le président: Récemment, au Québec, le Premier ministre était heureux d'annoncer qu'il avait conclu un important contrat de 20 ans avec l'État de New York à un prix trois fois supérieur à celui demandé au Québec. J'ai l'impression que l'électricité que nous vendons aux États-Unis coûte presque toujours plus cher qu'au Canada. Nous la vendons donc au-dessus du prix concurrentiel canadien plutôt qu'en dessous.

M. Read: Oui.

Le président: Donc, le fait d'obliger une compagnie à offrir son électricité aux autres provinces n'est pas une proposition intéressante pour celles-ci étant donné qu'on la leur offre au prix élevé auquel elle est vendue aux États-Unis. Si je comprends bien, c'est simplement pour garantir que, par une anomalie du marché, vous ne la vendiez pas aux États-Unis à un prix inférieur au prix concurrentiel canadien.

M. Read: La loi stipule qu'on ne peut vendre l'électricité aux États-Unis à un prix inférieur à celui qui est offert au Canada.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quelle loi?

M. Read: La Loi sur l'Office national de l'énergie. On peut décider de vendre son électricité moins cher à une province plutôt que de la vendre aux Américains, mais on ne peut la leur vendre moins cher qu'aux provinces.

Le président: Je pense que c'est assez clair. Je m'excuse, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puis-je revenir à l'aspect de la question qui m'intéresse? Pourrait-on dire que pour ce qui est de l'achat d'électricité, disons, du Québec, l'accord assurera l'égalité des chances entre le Nouveau-Brunswick et New York? En effet, selon l'accord, le Nouveau-Brunswick ne serait pas avantagé par rapport à un acheteur comme la *Consolidated Edison*, à New York, n'est-ce pas?

M. Read: Pour une vente au Nouveau-Brunswick par le Québec?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. Read: Non. Le prix serait celui que le marché est prêt à accepter. Autrement dit, Hydro-Québec obtiendrait le prix qu'il peut réussir à négocier avec une province et avec les États-Unis, pourvu que le prix demandé aux Américains ne soit pas inférieur à celui exigé d'une province.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but it is pretty unlikely that Hydro Quebec would sell in New Brunswick at a price lower than it would sell in New York, assuming those were the two options at the time a sale was to be made. So it is going to be a level playing field.

Mr. Read: Yes.

Senator Roblin: Is that really correct, Mr. Chairman? My impression is that you have three prices at work here. In my province, for example, you can price to the Manitoba consumer, and the Manitoba Hydro Electric Commission can make an interchange agreement with either Ontario or Saskatchewan, which may be at a different price. Also there is the export price to the United States, which may be at the highest price. So there is no reason to say that necessarily another situation prevails, because at the present time you get three kinds of prices, depending on the provinces exporting to a neighbouring province or exporting to the States. The witness could perhaps correct me if I am mistaken, but that is the way I understand it at the moment.

Mr. Read: That is correct. What I am saying is that there is nothing to prevent them from charging the same price. They can charge whatever they want. It is a free market.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, it will be a level playing field on which market forces will operate.

Senator Roblin: I am not sure that I understand what my friend is driving at. I am simply saying that we have a three-price system in effect now, and I see nothing in the agreement that changes that.

The Chairman: It is a free market now and it will be a free market afterwards.

Mr. Read: Yes. The elimination of the third price is the only thing that this agreement does now that we didn't have in place before.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask a question in a different area but also relating to price. Throughout your paper you seem to imply that this agreement is going to protect your industry from the gradually increasing protectionism in the United States market. In what way will the agreement shield you from that increasing protectionism?

Mr. Read: First, the agreement does not really change the situation. We are already in a free market situation, and the agreement does not really change it that much. The reason I mentioned the other aspect is because the only way that comes into play is that if we do not have an agreement we are then possibly subject to tariffs in the same way as is any other product flowing across the border. This says that tariffs will not be imposed. They have not been imposed on electricity up to now, even without the agreement.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And the agreement says emphatically that there will be no tariffs. It binds the hands of the U.S. Congress insofar as tariffs in this area are concerned.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais il est bien peu probable que l'Hydro-Québec vende son électricité au Nouveau-Brunswick à un prix inférieur à celui qu'elle demanderait à New York, en présumant qu'elle aurait le choix de la vendre à l'un ou l'autre de ces acheteurs. Donc, il y aurait égalité des chances.

M. Read: Oui.

Le sénateur Roblin: C'est vrai, monsieur le président? J'ai l'impression qu'il y a trois prix en vigueur. Dans ma province, par exemple, il y a le prix payé par le consommateur manitobain, et le prix que la Commission d'hydro-électricité du Manitoba peut obtenir aux termes d'un accord d'échange avec l'Ontario ou la Saskatchewan. Et il y a également le prix à l'exportation demandé aux États-Unis, qui peut être supérieur. Il n'y a donc pas lieu de dire que la situation est nécessairement différente parce qu'à l'heure actuelle il y a trois prix différents, selon que la province vend son électricité à une province voisine ou aux États-Unis. Le témoin peut me corriger si je fais erreur, mais c'est la façon dont je comprends la situation en ce moment.

M. Read: C'est juste. J'ai dit que rien n'empêche une compagnie de demander le même prix. Elle peut demander le prix qu'elle veut. C'est un marché libre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, les conditions de base seront les mêmes pour tous et les prix seront influencés par les forces du marché.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas sûr de savoir où mon ami veut en venir. Je dis simplement qu'il y a trois prix et je ne vois rien dans l'accord qui change cette situation.

Le président: Le marché est libre à l'heure actuelle et il le sera encore après.

M. Read: Oui. La suppression de la troisième méthode de détermination des prix est la seule modification apportée par l'accord.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de poser une question sur un sujet différent, mais qui touche toujours les prix. Dans votre mémoire, vous semblez présumer que l'accord protégera votre industrie de la progression sans cesse croissante du protectionisme sur le marché américain. De quelle façon l'accord vous protège-t-il à cet égard?

M. Read: D'abord, l'accord ne change pas vraiment la situation. Nous avons déjà un marché libre et l'accord n'y change vraiment pas grand-chose. J'ai parlé de cet autre aspect parce qu'il n'entre en jeu qu'en l'absence d'un accord, alors que l'électricité peut être assujettie à des tarifs douaniers comme tout autre produit exporté. L'accord stipule qu'il n'y aura pas de tarif douanier. Jusqu'ici, il n'y en a pas eu pour l'électricité, même sans accord.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et l'accord précise clairement qu'il n'y aura pas de tarif douanier. Le Congrès américain s'engage à ne pas en exiger dans ce secteur de l'économie.

[Text]

Mr. Read: The Canadian government and the U.S. government.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, that is emphatic enough.

Senator Hays: As a supplementary, would you agree that the jurisdiction of the Economic Regulatory Authority and the Federal Energy Regulatory Commission are unchanged by this agreement and, in this context, that we would not have any advantage with the agreement that we do not have without the agreement in terms of the responsiveness of those regulators to the political process in the United States?

Mr. Read: By "regulators" do you mean the National Energy Board?

Senator Hays: ERA and FERC in the U.S., whose approval is needed for someone who imports, as I understand it, electricity into the U.S. I am not familiar with the electrical field, but in the petroleum area sometimes they have made it very difficult to get access to the U.S. market. Do you feel that you are in an improved position with respect to those regulators, ERA and FERC, with the agreement, or do you feel that there is no change?

Mr. Read: We feel that the agreement confirms what has already been in place in this area; it confirms that there will be no regulatory impediment with regard to taxation.

Senator Hays: So the situation stays the same after the agreement in that respect.

Mr. Read: On the U.S. side. On the Canadian side there is that one element of removing the third price.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): For greater certainty I would like to ask if the omnibus trade bill in the U.S. Congress contains any provision for protection for U.S. energy producers in this field; and, if not, would it be possible for that bill to be amended so as to introduce protection? You say that you are going to be shielded from protection, and that implies that it would be impossible for the omnibus trade bill, either in its present form or in its prospective amended form, to introduce U.S. protection; is that correct?

Mr. Read: My understanding of the present draft of the U.S. omnibus trade bill is that Canadian electricity, as a specific energy trade, is exempt.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes; but I want to press the other part of my question. Could some congressman, with this agreement in place, move for an amendment to that bill, to give protection which some of his constituents wanted; and would it be eligible for Congress to enact such a provision?

Mr. Read: Not being a legal person, I am not sure what the answer to that would be. I suspect that if this agreement is passed, and he then tries to bring something into that bill which would be against the spirit of this agreement, then presumably it would be brought before this group that is going to look at any dispute. I suppose the United States government could do anything it wants to do in its own country.

[Traduction]

M. Read: L'accord engage autant le gouvernement canadien que le gouvernement américain.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est bien assez clair.

Le sénateur Hays: Comme question complémentaire, j'aimerais vous demander si vous convenez que l'accord ne modifie pas les pouvoirs de l'*Economic Regulatory Authority* et de la *Federal Energy Regulatory Commission* et qu'alors, il ne présenterait pas pour nous plus d'avantages que s'il n'existait pas, sur le plan de la responsabilité des organismes de réglementation devant le pouvoir politique des États-Unis?

M. Read: Par «organisme de réglementation», parlez-vous de l'Office national de l'énergie?

Le sénateur Hays: Les organismes américains que sont l'ERA et la FERC, à qui il faut faire approuver l'importation d'électricité aux États-Unis, si j'ai bien compris. Je ne connais pas très bien le domaine de l'électricité, mais je sais que dans le secteur pétrolier, on rend parfois très difficile l'accès au marché américain. Estimez-vous que l'accord améliore votre position face à ces organismes, l'ERA et la FERC, ou qu'il ne fait aucune différence?

M. Read: Pour nous, l'accord vient confirmer une situation qui existe déjà, à savoir qu'on ne pourra pas créer d'obstacle en décidant d'imposer une taxe.

Le sénateur Hays: Donc la situation resterait la même après l'adoption de l'accord à cet égard.

M. Read: Pour les États-Unis, oui. Le Canada, quant à lui, doit supprimer le troisième critère de prix.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour plus de sûreté j'aimerais savoir si le projet de loi général sur le commerce et les échanges, déposé au Congrès américain, prévoit protéger les producteurs d'énergie américains à cet égard; et, dans la négative, pourrait-on amender le projet de loi pour y inclure des dispositions de protection? Vous dites avoir des garanties contre ces mesures protectrices, ce qui suppose qu'il serait impossible qu'une loi générale sur le commerce et les échanges, dans sa version actuelle ou dans ses futures versions modifiées, protège les producteurs américains. Est-ce exact?

M. Read: D'après ce que je comprends de la version actuelle du projet de loi général sur les échanges et le commerce, l'électricité canadienne, que les États-Unis importent, est exemptée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais je tiens à insister sur l'autre partie de la question. Après l'adoption de l'accord, un membre du Congrès américain pourrait-il faire modifier la loi pour assurer la protection demandée par ses commettants; et le Congrès pourrait-il adopter de telles dispositions?

M. Read: N'étant pas avocat, je ne sais pas comment répondre à cette question. J'imagine que si l'accord est adopté, et qu'un membre du Congrès veut faire modifier le projet de loi sans tenir compte de l'esprit de l'accord, il devrait comparaître devant l'organisme qui sera chargé de régler les différends. Je présume que le gouvernement américain peut faire tout ce qu'il veut sur son territoire.

[Text]

The Chairman: Senator Stewart, in fairness to our witnesses, in due course we might have legal experts deal with that matter rather than have these witnesses deal with it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The trouble with the whole situation is that regardless of the economic area we are dealing with, this is a legal agreement; so it is impossible to discuss the economic impact without invading the domain of the lawyers. They are everywhere.

Senator Bazin: Mr. Chairman, being a lawyer, I would have objected to the question as it was put to that witness, for obvious reasons. The question was phrased in such a way that it was not one that the witness could have answered.

The Chairman: You are quite right. Senator Stewart, have you concluded your questions for the moment?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. I have one further question, but I suspect that someone else will ask it.

Senator Ottenheimer: Still with respect to the National Energy Board, I want to make sure that I understand the role and the change in its role after the Free Trade Agreement. There are three price tests. I understand that the third price test, which required that the export price not be materially less than the least cost alternative to the purchaser, has now been dropped and is no longer a criteria; is that correct?

Mr. Read: That is correct.

Senator Ottenheimer: With respect to the other two price tests, concerning the one to the effect that the export price should cover the cost to the Canadian producer utility, is that still operative?

Mr. Read: That is still operative; and the same applies to the second price test.

Senator Ottenheimer: The second one related to the export price and the cost of an equivalent service to Canadians. That remains unchanged?

Mr. Read: That remains unchanged.

Senator Ottenheimer: Does the policy statement that what is exported must be surplus to Canadian needs, as a policy of the National Energy Board, remain operative?

Mr. Read: Yes, inasmuch as it has to be offered to other provinces before the export sales are concluded. So far as I understand, that is not changed.

Senator Ottenheimer: Would it be fair to say that one of the next hearings of the National Energy Board might well, in terms of large electricity exports, be the application which Quebec Hydro will be making for the export of quite a considerable amount of megawatts to New York State for about \$17 billion over 20 years, and that all of the tests will be operative except the third one?

Mr. Read: That is correct.

[Traduction]

Le président: En toute équité pour nos témoins, sénateur Stewart, nous pourrions, le moment venu, inviter des conseillers juridiques pour discuter de cette question au lieu d'essayer de régler la problème avec ces témoins.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous nous butons constamment au même problème. En effet, indépendamment de l'aspect économique dont nous parlons, il reste que cet accord est juridique; il est donc impossible de discuter de son incidence sur le plan économique sans empiéter sur le domaine juridique. C'est inévitable.

Le sénateur Bazin: Monsieur le président, en tant qu'avocat j'aurais contestée la question posée à ce témoin, pour des raisons évidentes. Elle était formulée de telle façon que le témoin n'aurait pu y répondre.

Le président: Vous avez tout à fait raison. Sénateur Stewart, avez-vous fini de poser des questions pour le moment?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. J'en aurais une autre, mais j'imagine que quelqu'un d'autre la posera.

Le sénateur Ottenheimer: Pour revenir sur la question de l'Office national de l'énergie, j'aimerais m'assurer que je comprends bien son rôle et les modifications qui y seront apportées après l'adoption de l'accord de libre-échange. Il y a trois critères de prix. Je crois comprendre que le troisième, qui exigeait que le prix à l'exportation ne soit pas essentiellement inférieur à celui de la forme d'énergie le meilleur marché pour l'acheteur, a été écarté; est-ce exact?

M. Read: Oui.

Le sénateur Ottenheimer: Quant aux deux autres critères, celui qui prévoit que le prix à l'exportation doit permettre aux producteurs canadiens de faire leurs frais s'applique toujours?

M. Read: Oui, tout comme le deuxième critère.

Le sénateur Ottenheimer: Le deuxième tient compte du prix à l'exportation et du coût d'un service équivalent pour les Canadiens. Il n'a pas été modifié?

M. Read: Il n'a pas été modifié.

Le sénateur Ottenheimer: L'énoncé de politique de l'Office national de l'énergie, selon lequel l'énergie exportée doit être excédentaire aux besoins des Canadiens, reste-t-il toujours en vigueur?

M. Read: Oui, dans la mesure où il faut offrir cette électricité aux autres provinces avant de la vendre à l'étranger. Autant que je sache, il n'y a pas de modification à ce sujet.

Le sénateur Ottenheimer: Pourrait-on dire qu'à l'une de ses prochaines audiences sur l'exportation d'importantes quantités d'énergie, l'Office national de l'énergie étudiera la demande que Hydro-Québec présentera pour l'exportation de mégawatts dans l'État de New York pour une valeur de 17 milliards de dollars pendant 20 ans et que tous ces critères s'appliqueront sauf le troisième?

M. Read: C'est exact.

[Text]

Senator Ottenheimer: Mr. Chairman, the witness probably knows what I am getting at. Being a Newfoundlander, I would say to the witness that I would certainly hope that with a policy of free trade in electricity between Canada and the United States this will show what appears to be the total inequity of not having free trade with respect to electricity in Canada. Oil or gas can be transported from a producing province, through another province, for sale in a third province. But electricity cannot be. As an example of that, CFL Co. Churchill Falls (Labrador) Corporation sell to Quebec Hydro at 2.8 mills per kilowatt hour. Quebec sells hat same electricity to NEPOOL at about 35 cents per kilowatt hour; and that continues until the year 2041 under the terms of the contract signed in the 1960s.

Indeed, in the last 25 years of the contract it drops from 2.8 mills to 2 mills. Perhaps I should put this into the form of a question before the Chairman rules me out of order.

The Chairman: You have made an interesting statement on a problem in your province with which we are familiar.

Senator Ottenheimer: Since the Canadian Electrical Association is supportive of free trade in electricity between Canada and the United States, would it be fair to ask: Is the Canadian Electrical Association supportive of a policy of free-trade in electricity within Canada?

Mr. Read: Our association is made up of individual utilities, as I explained. Electricity is a provincial jurisdiction, and we as an association, our membership being provincial utilities, take our guidance from those utilities. It is not the policy of the association as such to take a stand on individual disputes, if you like, between utilities in Canada. However, we do take a stand on issues where there is a consensus, such as the export of electricity to a third party in the United States.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We are not supposed to ask those sensitive questions.

Senator Ottenheimer: Perhaps I could make a brief sensitive comment. Perhaps it is not very sensitive but I hope that it is sensible. Electrical utilities may be under provincial jurisdiction, but the problem is transmission, which involves interprovincial trade, which is a federal responsibility. It would certainly appear consistent with the policy of free trade with another country to advocate free trade within the country. I would express the hope that the association will be supportive. I realize that the association is made up of all of the disparate interests.

The Chairman: The witness is a spokesman for the industry in Canada which includes both the Newfoundland agency and the Quebec agency, who are in dispute. I do not think it fair to pursue questions which force him to take sides in the dispute.

Senator MacEachen: Why not?

The Chairman: The witness has given an answer as president of the association. Do you want to put the question to him again?

[Traduction]

Le sénateur Ottenheimer: Monsieur le président, le témoin sait probablement où je veux en venir. Originaire de Terre-Neuve, je voudrais lui dire que j'espère vraiment que la politique de libre-échange entre le Canada et les États-Unis fera ressortir qu'il est tout à fait injuste qu'il n'y ait pas de libre-échange pour l'électricité à l'intérieur du pays. Une province productrice de pétrole ou de gaz peut en vendre à une autre et le lui acheminer en passant sur le territoire d'une troisième. Mais on ne peut le faire dans le cas de l'électricité. Par exemple, la Churchill Falls Labrador Corporation vend de l'électricité à Hydro-Québec à raison de .28 cent le kilowatt heure. Et le Québec la revend à NEPOOL à environ 35 cents le kilowatt heure; et il en sera ainsi jusqu'en l'an 2041, aux termes du contrat signé dans les années 60.

En fait, les 25 dernières années du contrat, le prix de vente passera de .28 cent à .2 cent. Je devrais peut-être poser une question là-dessus avant que le président ne me rappelle à l'ordre.

Le président: Vous nous avez exposé de façon intéressante un des problèmes de votre province que nous connaissons bien.

Le sénateur Ottenheimer: Comme l'Association canadienne de l'électricité est favorable au libre-échange d'électricité entre le Canada et les États-Unis, pourrais-je me permettre de demander si elle est aussi favorable à une politique de libre-échange d'électricité à l'intérieur du Canada?

M. Read: Notre association regroupe différentes compagnies d'électricité, comme je l'ai expliqué. L'électricité est un secteur qui est de compétence provinciale et comme nos membres sont des compagnies d'électricité provinciales, c'est à eux que nous demandons conseil. L'Association n'a pas pour principe de prendre parti dans les conflits qui opposent deux compagnies d'électricité canadiennes. Cependant, nous nous prononçons sur des questions où il y a consensus, comme l'exportation de l'électricité à un tiers, aux États-Unis.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous ne sommes pas censés poser de questions aussi délicates.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais faire une brève observation de nature délicate. En fait, peut-être qu'elle ne l'est pas tellement mais j'espère du moins qu'elle est sensée. Les compagnies d'électricité relèvent peut-être des provinces, mais le problème en est un de transmission, ce qui suppose des échanges interprovinciaux, qui, eux, sont du ressort du gouvernement fédéral. Il serait sûrement conforme à une politique de libre-échange avec un autre pays de préconiser le libre-échange au sein du nôtre. J'avoue que j'aimerais que l'Association y soit favorable. Je suis conscient qu'elle regroupe des membres aux intérêts divers.

Le président: Le témoin est un porte-parole de l'industrie canadienne, dont les compagnies de Terre-Neuve et du Québec, qui sont en conflit. Je pense qu'il n'est pas loyal de lui poser des questions qui l'obligeraient à prendre parti dans ce litige.

Le sénateur MacEachen: Pourquoi pas?

Le président: Le témoin a répondu en tant que président de l'Association. Voulez-vous lui reposer la question?

[Text]

Senator MacEachen: I have no objection to the witness not answering, but I do object to the Chair ruling that it is an inadmissible question.

The Chairman: I did not say that it was inadmissible. The question has already been asked and the witness has answered it. I simply said that he represents all these agencies. Under the circumstances, he gave a very fair answer. I did not rule the question as inadmissible, because it has already been asked.

Senator MacEachen: But did you not make a ruling?

The Chairman: There was no ruling at all.

Mr. Read: Perhaps I could clarify the association's position. The association does not enter into discussions on behalf of hearings that are taking place within provinces. Normally the utility within the province deals with its own provincial government. Generally we only operate in the area of federal government jurisdiction. Sometimes we are asked to testify before, for example, the Ontario Minister of Energy on particular issues. We would not testify unless it were with the agreement of the utility operating within that province. I have great personal sympathy for the problems we face in this country, particularly with regard to transmission difficulties within jurisdictions. However, we have a good system. The system was decided upon by Parliament a long time ago, and it was decreed that the provinces would have their own entities and have control over energy within their boundaries. If Parliament had followed the system in Europe, we would have had one utility in the country, as is the case in Germany and in France; or we could have gone like the United States and had 200 utilities just in the northeast alone. I think we have a good operating system, and I think that the utilities should be able to work out their problems with regard to buy-sell arrangements between themselves.

Senator Hays: On page 6 of your presentation under the heading "Domestic Electricity Sales" you say in the second sentence:

There seems to be the feeling that there will have to be some sectoral and regional changes in the way we do business in this country but that a more open market opportunity south of us will offset these adjustments.

Could you elaborate on what the sectoral and regional changes are? In the same context, I would like to suggest that perhaps you mean a more secure market, as opposed to a more open market, keeping in mind the answer to the question I asked when you were in conversation with Senator Stewart, to the effect that the regulatory environment is the same but that you will not face the threat of tariffs because of countervail under the agreement. I do not know whether things will be any more open after the agreement. You may wish to change what you said earlier, and that is fine with me. It is a small point. Certainly, from what you say, it could be classed as a more secure market because you would not have to face tariffs. You might face countervail if we subsidize the production of power.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Je ne vois pas d'inconvénient à ce que le témoin ne réponde pas à la question, mais je m'oppose à ce que la présidence déclare que la question est irrecevable.

Le président: Je n'ai pas dit qu'elle l'était. On a déjà posé la question au témoin, qui y a répondu. Je dis simplement qu'il représente toutes ces compagnies. Dans les circonstances, il a répondu très honnêtement. Je ne déclare pas que la question est irrecevable, parce qu'elle a déjà été posée.

Le sénateur MacEachen: Mais n'avez-vous pas pris une décision?

Le président: Je n'ai pris aucune décision.

M. Read: Je pourrais peut-être bien préciser la position de l'Association. Celle-ci n'engage pas de discussions pour les audiences qui se tiennent dans chacune des provinces. Normalement, c'est la compagnie elle-même qui transige avec le gouvernement provincial. En général, nous intervenons seulement dans les cas qui sont du ressort du gouvernement fédéral. Il arrive qu'on nous demande de comparaître devant le ministre de l'Énergie de l'Ontario, par exemple, pour discuter de questions particulières. Mais nous ne le ferons pas sans l'accord de la compagnie d'électricité de la province. Je suis personnellement très sensibilisé aux problèmes que nous éprouvons au pays, surtout en ce qui a trait à la transmission d'électricité dans les provinces. Mais nous avons un bon système. Il a été établi il y a longtemps par le Parlement et il a été décidé que les provinces auraient leurs propres services et veilleraient au contrôle de l'énergie sur leur territoire. Si le Parlement avait suivi le système en vigueur en Europe, nous aurions une seule compagnie d'électricité pour tout le pays, comme c'est le cas en Allemagne et en France. Ou encore, nous aurions pu imiter les États-Unis qui comptent 200 compagnies d'électricité, seulement dans le nord-est du pays. À mon avis, nous avons un bon système et les compagnies devraient pouvoir régler leurs problèmes d'échanges commerciaux entre elles.

Le sénateur Hays: À la page 6 de votre exposé, au chapitre sur les ventes d'électricité au pays, vous dites, à la deuxième phrase, et je cite:

On semble avoir l'impression qu'il faudra apporter des modifications sectorielles et régionales dans la façon dont nous transigeons au pays, mais que l'ouverture des marchés avec nos voisins du sud compensera ces rajustements.

Pourriez-vous apporter des précisions sur ces modifications sectorielles et régionales? Dans le même contexte, j'aimerais savoir si vous ne voulez pas plutôt parler d'un marché plus sûr, par opposition à un marché plus ouvert, dans votre réponse à la question que j'ai posée quand vous parliez avec le sénateur Stewart, et où vous avez indiqué que la réglementation serait la même, mais que vous n'auriez pas à craindre la menace des tarifs douaniers en raison des mesures compensatoires prévues dans l'accord. Je ne sais pas si le marché sera plus ouvert après l'adoption de l'accord. Je ne vois pas d'inconvénient à ce que vous corrigiez vos propos. C'est un détail. Assurément, d'après ce que vous dites, on pourrait parler d'un marché plus sûr parce que vous n'auriez pas à craindre l'imposition de tarifs douaniers. Vous pourriez avoir à vous accommoder de mesures

[Text]

In any event, the main part of my question is: What are the regional and sectoral changes you believe will have to occur?

Mr. Read: I was not talking here about the electricity trade, but about every other business in this country that deals with the American market, whether it be selling beans or whatever. As to the sectoral changes, I mean that perhaps there will be an impact on some industries. If there is such an impact, it means that we may have a problem with regard to serving those industries electricity and, therefore, our load growth may change.

Senator Hays: In so far as it applies to other industries then, you need explain no further. Am I correct in my assumption about what you would be saying about electricity in that it is more secure, not necessarily more open?

Mr. Read: It is a case of a choice of words. "Secure" is as good a word as any.

Senator Hays: Can you give us current examples of electrical power being sold within provinces at lower than market prices, or lower than export or general market prices, as an industrial incentive or part of an industrial policy? I do not know if the statistic is available, but I would be interested to know what it is. In other words, does Quebec Hydro supply power to any industry in Quebec at lower than export prices or general market price? I have been told that it does.

Mr. Read: Some utilities have looked at their industry pricing as part of the economic policy of the province to attract industry. I think Quebec is one utility. I think that B.C. Hydro is also presently looking at this area.

Senator Hays: Do you think that this policy will be possible after the trade agreement that will become effective January 1, 1989, assuming that it is passed?

Mr. Read: I think it could happen. I think there is a tendency for utilities within their provinces now to get as close to a proper cost-base pricing system for industry, domestic sales and commercial sales. As far as I know, anything that is being offered is fairly short-term. I believe there was an effort put on by Hydro Quebec three or four years ago to—

Senator Hays: In any event, you believe the utility could supply at lower than market to provide industrial service. In that event, it might face countervails if that was a value-added component of an export commodity, or anti-dumping under certain circumstances.

Mr. Read: Under what I understand are the arrangements by way of this agreement, regional development is allowed to take place and the authority of the provinces is allowed to encourage that.

Senator Hays: Mr. Chairman, may I ask a question about the Columbia River Treaty?

[Traduction]

compensatoires si nous subventionnons la production de l'énergie. Quoi qu'il en soit, j'aimerais surtout savoir quelles seront, selon vous, les modifications régionales et sectorielles qui seront apportées?

M. Read: Je ne parlais pas, dans ce cas, du commerce de l'électricité, mais de toutes les autres transactions du Canada avec le marché américain, qu'il s'agisse de la vente de haricots ou d'autre chose. Pour ce qui est des modifications sectorielles, je veux dire que certaines industries pourraient être touchées. Dans ce cas, nous pourrions éprouver des difficultés en ce qui a trait à l'alimentation en électricité de ces industries, et la croissance de notre charge pourrait changer.

Le sénateur Hays: Si ces modifications s'appliquent à d'autres industries, vous n'avez donc pas d'autres explications à me fournir. Ai-je raison de penser que vous parliez d'un marché plus sûr et pas nécessairement d'un marché plus ouvert pour ce qui est de l'électricité?

M. Read: C'est une question de terminologie. Le mot «sûr» s'applique autant qu'un autre.

Le sénateur Hays: Pouvez-vous nous citer des cas où l'électricité est actuellement vendue dans une province à un prix inférieur au prix du marché ou au prix à l'exportation dans le but de stimuler l'industrie ou conformément à la politique de l'industrie? Je ne sais pas si on peut avoir des chiffres à ce sujet, mais j'aimerais bien les connaître. Autrement dit, Hydro-Québec vend-elle de l'énergie à une industrie québécoise à un prix inférieur au prix à l'exportation au à celui du marché? On m'a dit que oui.

M. Read: Certaines compagnies établissent leurs prix en fonction de la politique économique de la province qui veut attirer des entreprises. Je pense que Hydro-Québec est une de celle-là et que la compagnie d'électricité de la Colombie-Britannique songe aussi à faire la même chose.

Le sénateur Hays: Croyez-vous que cette politique sera possible après le 1^{er} janvier 1989, date de l'entrée en vigueur de l'accord commercial, s'il est approuvé?

M. Read: Je pense que oui. Les compagnies d'électricité ont tendance à bien établir leurs prix en fonction des coûts pour la vente d'énergie aux entreprises dans la province. Autant que je sache, tout ce qui est offert l'est généralement à court terme. Je crois que Hydro-Québec a essayé, il y a trois ou quatre ans de...

Le sénateur Hays: Quoi qu'il en soit, vous croyez qu'une compagnie pourrait vendre son électricité à un prix inférieur à celui du marché pour assurer les services d'entreprises. Dans cette éventualité, elle pourrait avoir à faire face à des mesures compensatoires, s'il s'agissait d'un élément de valeur ajoutée à un produit d'exportation, ou des mesures antidumping dans certains cas.

M. Read: Autant que je sache, les dispositions de l'accord permettent le développement régional et les provinces peuvent l'encourager.

Le sénateur Hays: Monsieur le président, puis-je poser une question au sujet du Traité du fleuve Columbia?

[Text]

The Chairman: Yes.

Senator Hays: This was a treaty which provided power, I gather, from the Columbia River system at fixed rates for 30 years. That 30-year term is up in 1997, as I understand it. Concern was expressed by a critic in British Columbia by the name of Mr. Loffmark, whom I happened to hear give testimony last Friday, to the effect that he did not like the Free Trade Agreement because, when the 30-year period expires, if the Free Trade Agreement is in effect, B.C. Hydro will not be able to negotiate the kind of future contract that it might want. That power is required by the U.S. and no one is about to deny it to them, I gather. Perhaps you might comment on that. However, I understand that there will be a restriction in terms of charging a premium to make up for what was, in effect, a badly-negotiated contract, in some aspects, for the 30-year period. I suppose that in some circumstances it is not unlike the Newfoundland situation.

In your opinion, could B.C. Hydro charge a higher-than-market price after the agreement is in effect to make up for the very low price that was charged under the 30-year contract?

Mr. Read: Do you mean a market price in the U.S.?

Senator Hays: Yes. Mr. Loffmark's concern was that if the U.S. was successful in having this agreement signed, a ceiling would then be in place, in effect, on the price that they will have to pay for the power on the Columbia River system after 1997, namely the then-market price.

My question to you is: Do you agree with Mr. Loffmark or do you believe that B.C. Hydro could, in fact, negotiate a higher-than-market price in order to recover some of the foregone opportunity because of the price that was negotiated 30 years ago?

Mr. Read: I cannot agree with that, because I think this trade agreement does just the opposite of that. This agreement allows B.C. Hydro to negotiate whatever price it can get for that power. If the buyer wants to buy badly enough, then the price could well be above market.

Senator Hays: The buyer will want to buy. The buyer has been receiving that power for 30 years and does not have an easy alternative source. Therefore they are captive in that sense. However, can the B.C. Hydro take advantage of its position and charge at a much higher rate, or is there a ceiling limit of the then-market price?

Mr. Read: There is no ceiling limit.

Senator Hays: So your view is that they can—and this is an unfortunate expression—charge what they want?

Mr. Read: They can charge what the traffic will bear.

The Chairman: Senator Hays, just as an exemplification of that, I read very carefully the transcript of Mr. Loffmark's testimony before the House of Commons committee. His point was not whether B.C. Hydro could charge more than the

[Traduction]

Le président: Oui.

Le sénateur Hays: Le traité prévoyait la vente d'électricité en provenance du réseau hydrographique du fleuve Columbia, à un taux fixe, pour 30 ans. Cette période se termine en 1997, autant que je sache. Le professeur Loffmark de la Colombie-Britannique, dont j'ai entendu le témoignage vendredi dernier, dit craindre l'accord de libre-échange parce qu'à la fin du délai de 30 ans, si l'accord est en vigueur, la compagnie d'électricité de la Colombie-Britannique ne pourra pas négocier les contrats qu'elle veut. Les États-Unis ont besoin de cette électricité, ce que personne ne nie, et peut-être que vous auriez des observations à faire à ce sujet. Cependant, j'imagine qu'on essaiera d'empêcher la perception d'une surcharge pour compenser ce qui était à certains égards, un mauvais contrat pour ces 30 ans. Je présume que cette situation ressemble, sur certains points, à celle de Terre-Neuve.

À votre avis, la compagnie d'électricité de la Colombie-Britannique pourrait-elle vendre son énergie à un prix supérieur à celui du marché après l'entrée en vigueur de l'accord pour compenser le très bas prix qu'elle a demandé aux termes de ce contrat de 30 ans?

M. Read: Parlez-vous du prix du marché aux États-Unis?

Le sénateur Hays: Oui. D'après le professeur Loffmark, si les États-Unis réussissent à faire signer cet accord, après 1997, le prix de l'électricité en provenance du réseau hydrographique du fleuve Columbia ne pourra dépasser le prix du marché à ce moment-là.

Je vous pose la question suivante: Êtes-vous du même avis que le professeur Loffmark ou pensez-vous que la compagnie d'électricité de la Colombie-Britannique pourra négocier un prix supérieur à celui du marché pour compenser celui qu'elle a obtenu il y a 30 ans?

M. Read: Je ne peux pas être de son avis, parce, selon moi, l'accord de libre-échange offre la possibilité contraire. Il permet à cette compagnie d'exiger le prix qu'elle veut pour l'énergie qu'elle vend. Si l'acheteur tient à avoir cette énergie, il pourrait bien payer un prix supérieur à celui du marché.

Le sénateur Hays: L'acheteur sera très intéressé. Il reçoit cette électricité depuis 30 ans et ne pourra pas trouver facilement de solution de rechange. Il n'a pas donc pas le choix. Cependant, la compagnie de la Colombie-Britannique peut-elle profiter de cet avantage pour demander un prix beaucoup plus élevé ou est-elle obligée de s'en tenir au prix du marché au moment de la négociation du contrat?

M. Read: Il n'y a pas de prix limite.

Le sénateur Hays: Donc, à votre avis, elle peut demander le prix qu'elle veut, pour employer une expression pas très heureuse?

M. Read: Elle peut demander le prix que le client sera prêt à payer.

Le président: Sénateur Hays, pour plus de précision, j'ai lu attentivement le compte rendu du témoignage du professeur Loffmark devant le comité de la Chambre des communes. Il n'a pas prétendu que la compagnie d'électricité de la Colom-

[Text]

American market price; his point was that the agreement dictated to them that they can only charge the same to the Americans, for that or any other product, as they charged domestically in British Columbia.

Senator Hays: That is right, but the association's representative here today says that the association does not view it in that fashion and that more could be charged than the Canadian price. Presumably the reason they would be charging more is because they feel they have been receiving much less than market value for that energy commodity or energy good because of the agreement that was negotiated 30 years ago.

The Chairman: In actual fact they have not been receiving anything. They received a lump sum payment to build dams.

Senator Hays: Which I am told turned out not to be enough to build the dams.

The Chairman: That is right; because of inflation, it turned out to be a bad deal. It was not as bad a deal as the Newfoundland deal, but it was a bad one.

When the power becomes available to B.C., they will be entitled to half of the downstream benefits. However, the B.C. Hydro is not then beholden to sell those benefits to their previous customers, but would be free to sell them to California, to Oregon or to anywhere else for the best market price that they can get.

Senator Hays: That may be, Mr. Chairman. My question, though, was related to Mr. Loffmark's concern that there was a ceiling above which power could not be sold to the U.S.

The Chairman: That being the B.C. price?

Senator Hays: Mr. Read's answer, if I understand it correctly, is that there is no such ceiling. They can charge whatever they want, and that could be ten times more than what they are now charging in the domestic market. I am not sure that is correct, but that is your understanding?

Mr. Read: If the buyer will buy the power at ten times the price, then they are free to charge it.

Senator Hays: The Americans might not like that, however.

The Chairman: Senator Hays, I want to press on because we have so many witnesses to hear from this afternoon, and I still have Senator Bosa and Senator Roblin on my list as desiring to question these witnesses. Senator Bosa?

Senator Bosa: Mr. Chairman, the witness stated that the industry invests approximately \$6 million per year on average in new equipment and in revamping plant. Is that equipment manufactured in Canada or is it imported from the U.S.?

Mr. Read: A lot of the distribution equipment is made in Canada, but the industry also buys in the international market.

[Traduction]

bie-Britannique ne pourrait pas exiger un prix supérieur à celui du marché américain, mais bien que l'accord l'obligeait à vendre aux Américains ce produit ou tout autre produit au même prix que celui qu'elle demande en Colombie-Britannique.

Le sénateur Hays: C'est vrai, mais l'association qui témoigne aujourd'hui nous dit qu'elle ne voit pas les choses de cette façon et que B.C. Hydro pourrait imposer un prix plus élevé que le prix canadien. Elle dit cela parce qu'elle estime probablement que B.C. Hydro a obtenu par le passé bien moins que le prix du marché pour son énergie en raison du fait que l'entente a été négociée il y a 30 ans.

Le président: En réalité, B.C. Hydro n'a rien reçu d'autre qu'un montant forfaitaire pour construire des barrages.

Le sénateur Hays: On me dit que ce montant s'est avéré insuffisant pour construire les barrages en question.

Le président: C'est exact; cet arrangement s'est révélé mauvais à cause de l'inflation. Pas aussi mauvais que celui de Terre-Neuve, mais mauvais quand même.

Lorsque la Colombie-Britannique pourra utiliser l'énergie, elle aura droit à la moitié des bénéfices. Toutefois, B.C. Hydro ne sera pas tenue de répercuter ces bénéfices sur ses anciens clients, mais sera libre de vendre son énergie à la Californie, à l'Orégon ou à tout autre État au meilleur prix qu'elle pourra obtenir.

Le sénateur Hays: Peut-être, monsieur le président. Cependant, ma question concernait une observation de M. Loffmark qui s'inquiétait de l'existence d'un prix maximum au-dessus duquel on ne pourrait vendre de l'énergie aux Américains.

Le président: C'est-à-dire le prix de la Colombie-Britannique?

Le sénateur Hays: Si j'ai bien compris sa réponse, M. Read a dit qu'il n'y avait pas de tel maximum. B.C. Hydro peut fixer son prix, qui pourrait être de dix fois supérieur à celui qu'elle demande sur le marché intérieur. Je n'en suis toutefois pas tout à fait certain. Est-ce bien cela?

M. Read: Si l'acheteur est prêt à payer dix fois le prix, rien n'empêche B.C. Hydro de lui vendre l'énergie à ce prix-là.

Le sénateur Hays: Les Américains n'aimeront peut-être pas cela.

Le président: Sénateur Hays, j'aimerais qu'on accélère un peu parce que nous avons tellement de témoins à entendre cet après-midi, et j'ai encore les noms des sénateurs Bosa et Roblin sur ma liste de ceux qui souhaitent poser des questions aux témoins. Sénateur Bosa?

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, le témoin a déclaré que l'industrie consacre en moyenne quelque 6 millions de dollars par année à l'achat de nouveau matériel et à la réfection des installations. Le matériel en cause est-il fabriqué au Canada ou importé des États-Unis?

M. Read: Une grande partie du matériel de distribution est fabriqué au Canada, mais l'industrie en achète également sur le marché international.

[Text]

Senator Bosa: Do we have any statistics about that situation? The reason I am asking that question is to discover whether we are net gainers in this sector. Considering that the revenue from exports in this sector was \$1 billion in 1986, I am wondering how much of that amount is offset by imports from the U.S. of equipment that is used to produce this electricity?

Mr. Read: It is a difficult question to answer. What may happen in the future with the Free Trade Agreement would be that equipment from the U.S. would carry no import tariff in the future and therefore may become more competitive with Canadian manufactured goods of a similar type. If people are purchasing on price alone without any other restrictions, then they will probably buy U.S. equipment.

However, whether or not that will happen in the future, the fact is that most of the equipment right now is purchased in Canada.

Senator Bosa: There is a tariff on equipment coming in from the U.S. right now?

Mr. Read: Yes, on some equipment.

Senator Bosa: Do we export such equipment to the U.S.?

Mr. Read: Yes, and to the rest of the world also.

Senator Bosa: Is that equipment subject to the same tariff?

Mr. Read: I cannot answer that question. I do not think there is a tariff on our equipment going out.

The Chairman: Thank you, Senator Bosa. Senator Roblin?

Senator Roblin: I would like to ask the witness the nature of the group that he represents. I take it that he represents the provincial hydro-electric organizations in both provinces and a few private electrical suppliers. I would like to ask what the percentage breakdown is between the two, both with respect to production within Canada and with respect to electricity exported.

Mr. Read: I am sorry, you mean the breakdown between investor-owned and crown corporations?

Senator Roblin: Yes.

Mr. Read: The only investor-owned utilities in Canada are the province of Alberta, the province of Prince Edward Island and one of the utilities in Newfoundland. The rest are crown corporations, either of the province or of the municipalities.

Senator Roblin: Then what percentage is crown corporation and what percentage is private? Can you give us that figure?

Mr. Read: Do you mean in terms of kilowatt hours?

Senator Roblin: I think this utility is largely crown-owned or public-owned, but I would be interested in knowing the breakdown.

Mr. Read: The utility is probably 85 per cent owned in terms of the generation.

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Avons-nous des statistiques sur cette situation? Je pose la question pour savoir si les Canadiens sont de vrais gagnants dans ce domaine. Compte tenu du fait que les recettes découlant des exportations dans ce secteur atteignaient 1 milliard de dollars en 1986, je me demande quelle partie de cette somme est compensée par les importations de matériel américain utilisé pour produire l'électricité?

M. Read: Il est difficile de répondre à cette question. Il se peut qu'à l'avenir, avec l'accord de libre-échange, le matériel nécessaire puisse être importé des États-Unis sans tarif et se révèle donc plus concurrentiel que le matériel semblable fabriqué au Canada. Si on ne tient compte d'aucune autre considération que le prix, on achètera probablement du matériel américain.

Toutefois, que cela se produise ou non à l'avenir, le fait demeure que la plupart du matériel est actuellement acheté au Canada.

Le sénateur Bosa: Il y a actuellement un tarif sur le matériel en provenance des États-Unis?

M. Read: Oui, pour une partie du matériel.

Le sénateur Bosa: Exportons-nous ce genre de matériel aux États-Unis?

M. Read: Oui, et au reste du monde aussi.

Le sénateur Bosa: Est-il assujéti au même tarif?

M. Read: Je ne pourrais répondre à cette question. Je ne crois pas qu'il y ait de tarif sur notre matériel exporté.

Le président: Je vous remercie, sénateur Bosa. Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: J'aimerais demander au témoin quelle est la nature du groupe qu'il représente. Je crois comprendre qu'il est composé des organismes hydroélectriques provinciaux des deux provinces et de quelques fournisseurs du secteur privé. J'aimerais lui demander quelle est la répartition en pourcentage entre les deux, tant en ce qui concerne la production au Canada que l'exportation d'électricité.

M. Read: Je regrette, voulez-vous dire la répartition entre le secteur privé et les sociétés d'État?

Le sénateur Roblin: Oui.

M. Read: Les seules installations du secteur privé au Canada sont celles de l'Alberta, de l'Île-du-Prince-Édouard et une de Terre-Neuve. Toutes les autres sont des sociétés d'État, qu'elles relèvent des provinces ou des municipalités.

Le sénateur Roblin: Quels pourcentages occupent respectivement les sociétés d'État et le secteur privé? Pouvez-vous nous donner les chiffres?

M. Read: Voulez-vous dire en kilowatt heures?

Le sénateur Roblin: Je sais que l'électricité relève en grande partie du secteur public, mais j'aimerais connaître la répartition entre le secteur public et le secteur privé.

M. Read: Cette industrie appartient probablement à 85 p. 100 au secteur public si on considère la production d'électricité.

[Text]

Senator Roblin: In terms of presenting your brief, you described it as a consensus of the people in the industry. I would like to ask whether there is anyone in the industry who is objecting to your brief. Have any of your constituent members objected to your brief, or have they all agreed to it?

Mr. Read: We have had no representations. I suppose there are certain concerns that Ontario Hydro have with respect to this Free Trade Agreement—

Senator Roblin: That is what I am getting at—

Mr. Read: —but not with anything that I have said here today, which is more general for the country. However, they may have some specific concerns, probably in the area of the domestic load growth impact of this agreement and, as I have said, we really have not done any studies in that area.

Senator Roblin: In your brief you make reference to the fact that a larger market in the U.S. would have the effect of improving our cost structure in Canada. Mr. Read, this is a question that you may not be prepared to answer but is there any ballpark comment that you could make as to how useful an export market is in reducing Canadian costs? You say that it does help our cost situation in Canada. My question is: By how much?

Mr. Read: Our electricity rates in Canada or purchases?

Senator Roblin: The fact that we have an export market helps us to reduce our costs generally, which affects Canadians as well as other people. Do you have any ballpark comment to make on how significant that is?

Mr. Read: We, the utilities in Canada, earned \$1 billion in export sales last year. The impact of that flowed back in reduced electricity rates in Canada. Our total sales in Canada were \$14 billion. The year before it was \$1.4 billion. That was ten per cent; this year it was seven per cent.

The impact of that export sale reduced rates in Canada by approximately four to five per cent. The regional impacts would be greater than that.

Senator Roblin: You make it clear that you would rather live with the agreement than live without it, and that it is better than the alternative might be. I suppose that is an argument many people might use in connection with this free trade agreement. What are you afraid of?

Mr. Read: Without an agreement?

Senator Roblin: Yes.

Mr. Read: Now that the mess has been stirred up I would be very concerned about the lobby in the United States to impose taxation on electricity imports, which may be of such a nature and for reasons perfectly valid in the United States to encourage their own industry and ensure their own generation is built there. It may be to the point that a contract could not be negotiated. Therefore, if you do not get an export contract in which you are making some money to plow back against the rates in

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Vous dites que votre mémoire représente un consensus entre tous les intervenants de l'industrie. J'aimerais vous demander s'il y a des gens qui ne sont pas d'accord avec sa teneur. Certains de vos membres s'y sont-ils opposés, ou y souscrivent-ils tous?

M. Read: Personne ne nous a fait d'observations. Je suppose que l'Hydro-Ontario a certaines inquiétudes concernant l'accord de libre-échange...

Le sénateur Roblin: C'est là où je voulais en venir...

M. Read: ...mais pas en ce qui concerne mes propos d'aujourd'hui, qui sont d'ordre général et intéressent tout le pays. Toutefois, il se peut qu'Hydro-Ontario ait certaines craintes précises, vraisemblablement en ce qui concerne les répercussions de l'accord sur le plan de croissance de la demande intérieure. Comme je l'ai dit, nous n'avons pas vraiment examiné cette question.

Le sénateur Roblin: Dans votre mémoire, vous dites que l'accès au marché américain améliorera notre structure de coûts au Canada. Monsieur Read, vous n'êtes peut-être pas prêt à répondre à cette question, mais pourriez-vous nous dire en gros jusqu'à quel point un marché d'exportation permettrait de réduire les coûts canadiens? Vous dites que cela aide à améliorer la situation des coûts au Canada. Ma question est dans quelle mesure?

M. Read: Nos tarifs d'électricité au Canada ou nos achats?

Le sénateur Roblin: Le fait que nous ayons un marché d'exportation nous aide à réduire nos coûts dans l'ensemble, ce qui touche le Canada et d'autres pays. Avez-vous une observation sur l'importance approximative de ce phénomène?

M. Read: Les entreprises canadiennes de services publics ont exporté pour environ 1 milliard de dollars l'an dernier. Cela a permis de réduire les coûts de l'électricité au Canada. Nos ventes totales au pays ont atteint 14 milliards de dollars. L'année d'avant, elles étaient de 1,4 milliard de dollars. Cela faisait 10 p. 100; cette année, cela faisait 7 p. 100.

Ces exportations ont permis de réduire d'environ 4 à 5 p. 100 les tarifs d'électricité au Canada. Les effets seraient plus importants encore sur le plan régional.

Le sénateur Roblin: Vous avez dit sans équivoque que vous préféreriez l'existence plutôt que l'absence d'un accord, et que nous ne nous en porterons que mieux s'il y en a un. Je suppose que c'est l'argument que pourraient invoquer de nombreuses personnes favorables à l'accord de libre-échange. Qu'est-ce qui vous fait peur?

M. Read: S'il n'y a pas d'accord?

Le sénateur Roblin: Oui.

M. Read: Maintenant que le débat est lancé, je craindrais beaucoup que les groupes de pression américains n'obtiennent l'imposition d'une taxe sur leurs importations d'électricité, pour des raisons parfaitement légitimes et valables aux États-Unis, qui veulent encourager leur propre industrie et la construction de leurs propres installations. Cela peut aller jusqu'au point où nous perdrons un contrat. Par conséquent, si on ne signe pas de contrat d'exportation suffisamment rentable pour

[Text]

Canada, then that would be a negative impact. Whether or not that would happen is purely speculative.

Senator Roblin: It would be fair to say that the probabilities are improved with the FTA, at least in my opinion, regardless of the effect, although we cannot predict the future with any certainty. There is a certain governor in the Dakotas with the interesting name of George Sinner who takes an interest in these matters. He is doing his best to keep our electricity out. I daresay there are more people like that down there if one looked for them.

The Chairman: Am I correct that that is the coal lobby? They are wanting to sell more coal for power generation in the United States and are complaining about our electricity. Do you have any particular knowledge about any actions they have taken?

Mr. Read: Before energy was an issue in the trade negotiations with the United States, we were aware of the activities of the coal lobby wanting to mount some sort of legislation that would restrict Canadian product going into the United States.

My personal opinion is that they do not have a choice any more. They are in trouble down there. Looking at it right across the country, they are certainly in need of electricity imports from Canada.

Senator Roblin: It is Manitoba he is shooting at, not Quebec.

Mr. Read: Yes, I know. Regionally that may not be true, but certainly in the northeast they cannot afford to be uninterested in importing some of their energy.

The Chairman: Senator Roblin asked you a question about the amount of private power generation in Canada, and you mentioned that there was some in Alberta. I did not hear you mention the private power generation, not for public sale but for use in their own smelters, of the Aluminum Company of Canada. However, they do not sell that power.

Mr. Read: I was referring to our members in the association. Approximately five per cent of the power in Canada is generated by private industry. Some pulp and paper companies have their own generation facilities.

The Chairman: That is purely for internal use within their companies?

Mr. Read: Yes, and they have some interchange agreements with their provincial utilities as well.

The Chairman: On behalf of the committee, Mr. Read and Mr. Konow, I would like to thank you for preparing and presenting your brief to us and answering our questions.

Honourable senators, before we proceed with the next group of witnesses I would like to point out that when Mr. Oulton of the Department of Energy, Mines and Resources was giving testimony we asked him for written submissions relative to the implications for Canada if the United States imposed an oil import tax in the United States. I have a three-page answer from him which will be distributed to all members of the committee.

[Traduction]

faire baisser les tarifs au Canada, cela nous nuira. Toutefois, nous sommes ici dans le domaine des conjectures.

Le sénateur Roblin: A mon avis, on pourrait dire que les probabilités sont les plus grandes s'il y a un accord de libre-échange, quels que soient les effets, bien que nous ne puissions prédire l'avenir avec certitude. Au Dakota, il y a un certain gouverneur répondant au nom de George Sinner qui s'intéresse à cette question. Il ne ménage aucun effort pour refuser notre électricité. J'oserais dire qu'on pourrait en trouver d'autres comme lui si on se donnait la peine de les chercher.

Le président: Serait-ce le lobby du charbon, qui veut vendre plus de charbon aux États-Unis pour y produire de l'électricité et qui dénonce nos exportations d'électricité. Êtes-vous au courant des mesures que ces gens-là auraient prises?

M. Read: Avant que l'énergie ne fasse l'objet de négociations commerciales avec les États-Unis, nous savions que le lobby du charbon essayait de faire adopter une loi restreignant les exportations d'électricité canadienne vers ce pays.

J'estime personnellement que les Américains n'ont plus le choix. Ils ont des difficultés. Globalement, ils ont certainement besoin d'importer de l'électricité du Canada.

Le sénateur Roblin: Il vise le Manitoba, non pas le Québec.

M. Read: Oui, je le sais. Pour certaines régions, ce n'est peut-être pas vrai, mais ce l'est certainement dans les États du nord-est où on ne peut pas se permettre de ne pas envisager d'importer de l'énergie canadienne.

Le président: Le sénateur Roblin vous a demandé quelle était la production d'électricité par le secteur privé au Canada, et vous avez répondu qu'il y en avait un peu en Alberta. Vous n'avez pas parlé de la production privée de l'Alcan, destinée non pas à la vente publique mais à utilisation interne dans ses fonderies. Toutefois, Alcan ne vend pas cette électricité.

M. Read: Je parlais des membres de notre association. Le secteur privé produit environ 5 p. 100 de l'énergie au Canada. Certaines compagnies de pâtes et papiers ont leurs propres centrales électriques.

Le président: Qui produisent de l'électricité strictement pour usage interne?

M. Read: Oui, mais ces entreprises peuvent aussi avoir des accords d'échange avec les sociétés provinciales.

Le président: Au nom du comité, messieurs Read et Konow, je tiens à vous remercier de nous avoir présenté votre mémoire et d'avoir répondu à nos questions.

Honorables sénateurs, avant de passer au prochain groupe de témoins, j'aimerais signaler que lorsque M. Oulton du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources témoignait devant nous, nous lui avons demandé des documents écrits sur les conséquences pour le Canada de l'éventuelle imposition par les États-Unis d'une taxe à l'importation de pétrole. J'ai reçu de lui un document de trois pages qui sera distribué à tous les membres du comité.

[Text]

We also asked for an explanation of the extraordinary surge in coal imports from the United States in 1979. In that year they doubled from the previous year and then sank to the normal rate the next year. He has explained that the reasons for that were a combination of a bad winter and a threatened strike situation in the United States that involved stockpiling by Ontario Hydro. That will also be circulated to you.

We are now going to hear witnesses from the Coal Producers' Association. Joining us now from Calgary is Mr. Rick Marshall, the President of the Coal Producers' Association. As coincidence would have it, I was sitting on the aircraft last night reading my notes for this evening, and Mr. Marshall, who was sitting in the seat next to me, introduced himself. I would like to thank you for coming this distance to appear here this evening.

I would ask you to introduce the gentleman with you prior to making your opening remarks. As members of the committee are aware, most of our coal exports go to Japan and our coal imports come in to Ontario from the United States. However, there is a substantial component of fairly low sulphur coal coming down to Ontario for generation purposes, which I am sure you will be dealing with.

Mr. Marshall, would you proceed with your opening statement and then we will go to questions from members of the committee.

Mr. Rick Marshall, President, The Coal Association of Canada: Thank you, Mr. Chairman. To begin with, I should like to introduce my colleague, Mr. Stewart Hunter, Manager, Industry and Government Affairs, The Coal Association of Canada.

On behalf of The Coal Association of Canada I would like to thank the Senate Committee on Foreign Affairs for inviting the coal industry to present its views on the free trade agreement between Canada and the United States of America.

The Coal Association of Canada is an association of companies engaged in the exploration for, and development and production of, Canadian coal. The association provides a forum to discuss and coordinate the views of its members on matters of common interest, to provide an authoritative voice which will enhance the viability of the industry by promoting the use of coal through communication with governments, customers, employers and the general public.

Our member companies produce 98 per cent of the coal in Canada, which in 1987 amounted to 59.7 million tonnes. Of this amount, 26.6 million tonnes were exported, with the balance of 33.1 million tonnes used here in Canada. In addition, to satisfy Canada's own requirements for coal, another 3 million tonnes are imported each year. All of this imported coal originates in the United States and is used principally in Ontario, with minor amounts going to Quebec.

Coal from Canada is a significant export commodity to Japan. Japan is Canada's largest single customer, purchasing 17.5 million tonnes per year. In addition, Canada exports to 19

[Traduction]

Nous lui avons également demandé une explication de l'augmentation extraordinaire des importations de pétrole américain en 1979. Cette année-là, les importations de pétrole ont doublé par rapport à l'année antérieure, puis sont retombées à leur niveau normal l'année d'après. Il nous a expliqué que cela était attribuable à la combinaison de deux facteurs, c'est-à-dire un hiver difficile et une menace de grève aux États-Unis, qui ont incité l'Hydro-Ontario à accumuler des stocks. Je vous fais également distribuer ce document.

Nous allons maintenant entendre les témoins de l'association des producteurs de charbon. De Calgary, voici maintenant M. Rick Marshall, président de l'association. Par hasard, nous étions tous les deux dans l'avion qui nous emmenait hier soir. J'étais en train de lire mes notes pour ce soir et M. Marshall, qui occupait le siège voisin du mien, m'a abordé. Nous avons donc fait connaissance. Je tiens à le remercier d'être venu de si loin pour comparaître devant le comité ce soir.

Je vous demanderais de nous présenter votre collègue avant de faire vos remarques préliminaires. Comme les membres du comité le savent, la plupart de nos exportations de charbon sont destinées au Japon, tandis que nos importations vont à l'Ontario et proviennent des États-Unis. Toutefois, une grande partie du charbon qui arrive en Ontario à des fins de production d'électricité a une teneur très faible en soufre. Je suis certain que vous allez aborder cette question.

Monsieur Marshall, si vous voulez bien faire votre déclaration d'ouverture, après quoi les membres du comité pourront vous poser des questions.

M. Rick Marshall, président, Association charbonnière canadienne: Je vous remercie, monsieur le président. Je vous présente d'abord mon collègue, M. Stewart Hunter, directeur des affaires industrielles et gouvernementales, Association charbonnière canadienne.

Au nom de l'Association, je tiens à remercier le Comité sénatorial des affaires extérieures d'avoir invité l'industrie du charbon à présenter son point de vue sur l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique.

L'Association charbonnière canadienne est un regroupement d'entreprises qui se livrent à la prospection, à l'extraction et à la production de charbon canadien. Elle constitue une tribune de discussion et de coordination des vues de ses membres sur des questions d'intérêt commun, et son but est d'améliorer la rentabilité de l'industrie en encourageant l'utilisation du charbon par la communication avec les pouvoirs publics, les clients, les employeurs et la population.

Nos membres fournissent 98 p. 100 de la production de charbon au Canada, qui en 1987, atteignait 59,7 millions de tonnes. De ce total, 26,6 millions de tonnes ont été exportées et le reste, soit 33,1 millions de tonnes, a été consommé au Canada. En outre, pour satisfaire aux besoins du Canada en charbon, nous en importons 3 millions de tonnes chaque année. Le charbon importé vient des États-Unis et est consommé principalement en Ontario, et dans une faible proportion au Québec.

Le charbon canadien a une valeur importante pour le Japon. Ce pays est notre plus important client pour ce qui est de cette marchandise, puisqu'il nous en achète 17,5 millions de tonnes

[Text]

other countries, including 750,000 tonnes to the United States in 1987.

Canada's coal exports contributed \$1.6 billion to our balance of payments last year. The industry employs 12,000 persons directly and an additional 30,000 indirectly. Coal is the second largest single commodity next to grain moved on the Canadian railways, and represents 19 per cent of all rail shipments. Our annual payment to the railways is approximately \$665 million.

From this very brief overview of the Canadian coal industry, it becomes clear that we are one of Canada's major industries, making a significant contribution to the economy.

Turning now to the subject at hand, the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Let me first of all say that coal has always traded freely between the United States and Canada. Even though the coal industry currently enjoys free trade, as an industry, we support the government's initiative with respect to free trade with the United States.

You may ask why we support free trade when our coal exports to the U.S. are in the order of 750,000 tonnes compared to annual imports into Canada from the U.S. of 13 million tonnes. The answer is very simple: We, as an industry, recognize that this imbalance in coal trade with the U.S. is caused by geography. Quite simply, U.S. coal fields in Kentucky and West Virginia are closer to one of our major domestic markets, namely Ontario, than are the coal-producing regions of Canada, which are located in the west and in the maritimes.

We know that this is free trade in action because it allows basic market forces to apply. This does not mean to say we do not supply Canadian coal to Ontario, because we do—some 30 per cent of Ontario's requirements—but on a purely commercial basis. We are even looking to increase our volumes to Ontario, but again on a commercial basis. I mention this because I believe it very important to recognize that we rely on the free trading of coal internationally to survive as an industry.

Our industry is cyclic in nature and we, hopefully, are nearing the end of one of the down cycles. During this period we have often heard the call for subsidies for coal as being the answers to some of the problems we are facing. Although this may be an expedient issue to promote, I can assure honourable senators that this type of action would only make matters worse because it does lead to trade embargoes and tariffs. Canada does not have the internal market to survive any kind of trade war, particularly in coal where, as I indicated previously, we export close to 50 per cent of our production. If you were one of our customers and you heard of a push to have coal subsidized, would this not be a message to drive prices down even further?

[Traduction]

par année. Par ailleurs, le Canada exporte du charbon dans 19 autres pays, y compris 750 000 tonnes aux États-Unis en 1987.

Les exportations de charbon canadien ont représenté 1,6 milliard de dollars dans notre balance des paiements de l'an dernier. L'industrie emploie directement 12 000 personnes, et indirectement 30 000 autres. Après le grain, le charbon est le principal produit transporté par les chemins de fer canadiens, et il représente 19 p. 100 de l'ensemble des expéditions ferroviaires. Nos versements annuels aux chemins de fer s'élèvent à environ 665 millions de dollars.

Ce très bref survol de l'industrie canadienne du charbon nous montre que nous sommes une des principales industries du Canada et que nous apportons une contribution considérable à son économie.

Si nous abordons maintenant la question qui nous intéresse, l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, vous me permettrez d'abord de préciser que le charbon a toujours circulé librement entre nos deux pays. Même si l'industrie du charbon, en tant qu'industrie, jouit actuellement des avantages du libre-échange, nous appuyons l'initiative canadienne de libre-échange avec les États-Unis.

Vous vous demandez sans doute pourquoi nous appuyons le libre-échange alors que nos exportations de charbon vers les États-Unis sont de l'ordre de 750 000 tonnes, contre des importations annuelles de 13 millions de tonnes de ce pays. La réponse est très simple: nous reconnaissons que le déséquilibre dans le commerce du charbon avec les États-Unis est attribuable à la géographie. Très simplement, les gisements de charbon du Kentucky et de la Virginie de l'Ouest sont plus près d'un de nos principaux marchés intérieurs, soit l'Ontario, que les régions productrices du Canada, qui se trouvent dans l'Ouest et dans les Maritimes.

Nous savons que cela même constitue une manifestation de libre-échange parce qu'il permet aux forces fondamentales du marché de jouer. Cela ne veut pas dire que nous ne fournissons pas de charbon canadien à l'Ontario; au contraire, nous satisfaisons à quelque 30 p. 100 des besoins de cette province, mais pour des raisons strictement commerciales. Nous envisageons même d'y accroître nos livraisons, mais encore une fois, pour des raisons commerciales. Je dis cela parce que j'estime qu'il est très important de reconnaître que notre industrie dépend du libre-échange international du charbon pour sa survivance.

En effet, cette industrie est caractérisée par des variations cycliques et nous espérons d'ailleurs approcher de la fin d'un cycle de baisse. Au cours de cette période, nous avons souvent entendu dire que les subventions constituaient la réponse à certains de nos problèmes. C'est peut-être une réponse facile que certains préconisent, mais je puis assurer les honorables sénateurs qu'une pareille mesure ne ferait qu'empirer les choses parce qu'elle déclenche bel et bien la levée d'embargos et de tarifs. Le Canada ne dispose pas du marché interne qui lui permettrait de survivre à n'importe quelle guerre commerciale, particulièrement dans le domaine du charbon où, comme je l'ai déjà indiqué, nous exportons près de 50 p. 100 de notre production. Si vous étiez un de nos clients et appreniez que certains groupes exercent des pressions pour que le charbon soit

[Text]

Subsidized industries are only noted for their weaknesses, lack of profit and inefficiencies. It is the beginning of the end. If we subsidize our coal to eliminate American coal, what do you suppose the Americans will do? Not only will they cut off Canadian coal from a market many times larger than our own, but they will also make sure other trading countries such as those in Europe, such as Japan and those in South America, favour American coal. Then we are in serious trouble. If anyone thinks the last five years have been tough, just think about this new scenario. My prediction would be that Canadian coal for export would be a lost industry.

As an aside, it is also highly likely that the very lucrative electrical exports from Ontario Hydro would be significantly curtailed.

If we can get all of our coal traded freely, we have a tremendous future. Free trade is, therefore, a very important issue. The opposite of free trade, which is subsidies and trade barriers, could kill a large part of our industry. Who will pay the bill for trying to out-subsidize the rest of the world? Canada would go broke.

On a competitive free trading basis, our producing mines are very near the top producers on a world-scale basis. We are ahead of the United States. We are ahead of underground mines in Australia and even South Africa. We are so much ahead of coal produced in Europe and Japan that it does not even warrant comparison. Consider that total exports of coal from Australia, South Africa and Canada amount to 160 million tonnes annually. Compare this to the 240 million tonnes of black coal produced and consumed annually in Europe and Japan with subsidy levels of \$100 per tonne and even greater. This subsidy level alone is well in excess of our total landed price into those countries. Where our mines are producing coal at around 20 tonnes per manshift, European producers are struggling to do so at two or three tonnes per manshift. How long can such a situation last?

The good news is that this is already starting to change. Japan has begun to shut down many of its operations. Belgium has done the same. Britain has been shutting down its more expensive mines, and Germany is reeling with a coal subsidy level that will amount to \$10 billion this current year. As this process of rationalization goes on, we should expect far greater demand for our product and prices should rise.

So really, our biggest fear should be that the proposed free trade deal between Canada and the United States falls through and the larger economies get into a huge trade war. If our coal is allowed to trade freely into the free market economies, it would most certainly benefit the Canadian economy. If not, and things go the opposite way, production of coal is going

[Traduction]

subventionné, n'en déduiriez-vous pas qu'il faut diminuer d'autant les prix?

Les industries subventionnées ne sont remarquées que pour leurs faiblesses, leur faible rentabilité et leur inefficacité. C'est le début de la fin. Si nous subventionnons notre charbon pour éliminer le charbon américain, que pensez-vous que les Américains vont faire? Non seulement élimineront-ils le charbon canadien d'un marché bien plus important que le nôtre, mais ils s'assureront également que leurs autres partenaires commerciaux comme les pays d'Europe, le Japon et les pays d'Amérique du Sud, achètent le charbon américain. C'est alors que nous aurons de graves difficultés. Si vous croyez que les cinq dernières années ont été difficiles, pensez simplement à ce nouveau scénario. Je vous prédis que l'industrie canadienne du charbon d'exportation serait à l'agonie.

Il est d'ailleurs plus que probable qu'on assisterait à une diminution considérable des très lucratives exportations d'électricité de l'Hydro-Ontario.

En revanche, si nous pouvons assurer le libre-échange de tout notre charbon, notre avenir est prometteur. Le libre-échange revêt donc une importance capitale. Le contraire du libre-échange, soit les subventions et les barrières commerciales, pourrait être fatal à une grande partie de notre industrie. Qui paiera la note parce qu'on aura essayé de surpasser le reste du monde au chapitre des subventions? Le Canada irait ainsi à sa perte.

Dans un contexte de libre-échange, nos mines productives n'ont pratiquement rien à envier à celles des premiers producteurs du monde. Nous devançons les États-Unis. Nous devançons les mines souterraines de l'Australie, et même celles de l'Afrique du Sud. Nous avons une telle avance sur les producteurs de charbon de l'Europe et du Japon qu'il est inutile d'en parler. Il suffit de dire que le total des exportations de charbon d'Australie, d'Afrique du Sud et du Canada représente annuellement 160 millions de tonnes, tandis que l'Europe et le Japon produisent et consomment annuellement 240 millions de tonnes de houille et versent à cette fin des subventions de 100 \$ la tonne, et parfois davantage. A elles seules, ces subventions dépassent largement notre prix total au débarquement dans ces pays. Pendant que nous produisons du charbon à raison d'environ 20 tonnes par quart de travail, les Européens s'éventuent à en produire deux ou trois tonnes par quart de travail. Combien de temps cela pourra-t-il durer?

La bonne nouvelle, c'est qu'un changement s'est déjà amorcé. Le Japon a commencé à fermer de nombreuses mines, tout comme la Belgique. La Grande-Bretagne ferme ses mines les plus coûteuses, et l'Allemagne sans mise à rude épreuve en raison de ses subventions au charbon qui atteindront cette année 10 milliards de dollars. Au fur et à mesure que s'opérera cette rationalisation, nous devrions voir la demande de nos produits monter en flèche, et leurs prix augmenter.

En somme, ce que nous devrions craindre le plus, c'est que le projet de libre-échange entre le Canada et les États-Unis échoue et que les grandes puissances économiques se livrent une guerre commerciale sans merci. Si notre charbon peut circuler librement au sein des économies de libre marché, l'économie canadienne y trouvera certainement son compte. Sinon, la

[Text]

to go down. Costs due to these volume decreases will go up and the situation will get worse.

In many ways, we are dependent together on all of our mines maintaining our markets. If one fails, our rail and port costs, and community infrastructure costs, will rise proportionately and the rest will suffer. In this sense we are not really competitors with each other. The competition is in the form of barriers to the free trading of our product. If we can make some inroads into other countries, and we believe the free trade agreement by example is heading us in the right direction, then there is every reason to be optimistic about the future for Canada's coal industry.

Dealing specifically with the free trade agreement, there are some obvious benefits, the most notable of which is the removal of tariffs on machinery. Much of the large mining machinery used in Canada can only be purchased in the U.S. Removal of import tariffs thus reduces our capital costs and makes us even more competitive.

An agreement of this magnitude will always have some areas that need further clarification. From what we know of the content, we must have faith in the undertaking. Certainly as the process evolved, there were concerns, particularly with the energy sector, of which we are such an important component. However, concerns are eliminated as more detail becomes available. We are comfortable that our sovereignty has been protected and that the agreement maintains Canadian ownership and ability to control our resources; that we retain our ability to review and monitor energy supply, demand and exports; and that we keep the right to decide in Canada when we need to consume our supplies.

In addition to having increased exposure to a market ten times greater than Canada's, this agreement leads the way by example and should enhance coal trade with other countries in the world. It is for these reasons that the coal industry in Canada supports the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to ask for an explanation of a sentence that appears about the middle of page 3 of the presentation. You say:

... our biggest fear should be that the proposed free trade deal between Canada and the United States falls through and the larger economies get into a huge trade war.

I assume that you do not mean that the trade war is a consequence of the falling through of the trade deal. From what you have said, it would seem that the threat posed by the larger economies getting into a huge trade war is far greater than the impact of this proposed free-trade deal between Canada and the United States would be. In other words, are you not

[Traduction]

production de charbon va au contraire diminuer. Les coûts occasionnés par cette baisse de volume vont augmenter et la situation va se détériorer.

À bien des égards, nous dépendons tous de nos mines pour maintenir nos marchés. Si l'un d'entre nous échoue, nos coûts ferroviaires et portuaires ainsi que les coûts d'infrastructure de la communauté augmenteront proportionnellement, et tout le reste s'en ressentira. De ce point de vue, nous ne sommes pas vraiment en concurrence les uns avec les autres. La concurrence vient des barrières qui entravent le libre-échange de nos produits. Si nous pouvons faire quelques incursions dans d'autres pays, et nous croyons que l'Accord de libre-échange, par l'exemple qu'il donne, est un pas dans la bonne direction, nous aurons tout lieu d'être optimistes quant à l'avenir de l'industrie charbonnière canadienne.

Pour ce qui est de l'Accord de libre-échange lui-même, il comporte des avantages évidents, le principal étant la suppression des droits de douane relatifs à la machinerie. La majeure partie de la machinerie lourde utilisée pour l'exploitation minière au Canada peut être achetée seulement aux États-Unis. La suppression des droits d'importation réduira donc nos coûts d'immobilisation et nous permettra d'être encore plus concurrentiels.

Un accord de cette importance comporte nécessairement des points qui doivent être clarifiés. Cela dit, d'après ce que nous savons de son contenu, nous avons foi dans ce projet. Durant les négociations, nous avons évidemment éprouvé certaines inquiétudes, notamment à propos du secteur énergétique dont nous sommes une composante importante. Nos craintes se sont toutefois apaisées au fur et à mesure que les détails ont été divulgués. Nous savons que notre souveraineté a été protégée et que, aux termes de l'Accord, le Canada reste propriétaire de ses ressources et conserve son droit de les administrer, que nous conservons notre capacité d'examiner et de contrôler nos approvisionnements, la demande et nos exportations énergétiques et, enfin, que le Canada conserve son droit de décider quand il lui faut consommer ses approvisionnements.

Cet accord nous ouvre non seulement les portes d'un marché dix fois plus grand que le Canada, mais il sert aussi d'exemple et devrait nous permettre d'accroître notre commerce du charbon avec d'autres pays. C'est pour ces raisons que l'industrie charbonnière du Canada appuie l'Accord canado-américain de libre-échange.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais que vous m'expliquiez une phrase qui figure à peu près au milieu de la page 3 de votre mémoire. Vous dites:

... ce que nous devrions craindre le plus, c'est que le projet de libre-échange entre le Canada et les États-Unis échoue et que les grandes puissances économiques se livrent une guerre commerciale sans merci.

Vous ne voulez pas dire que la guerre commerciale serait une conséquence de l'échec d'un accord de libre-échange, n'est-ce pas? D'après ce que vous avez dit, il semble que la menace d'une guerre commerciale sans merci entre les grands est beaucoup plus grave que les répercussions d'un éventuel accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. En d'autres

[Text]

attaching a free-trade tail to a big dog of quite a different nature?

Mr. Marshall: I suppose that in some respects that is right. Basically, what we are looking at there is that, with the United States in its current position of having a deficit trading situation with other countries in the world such as Japan, which is our major customer, we would be concerned about its impact once the trade initiative has taken place between Canada and the U.S.; but, if it does not go through, how will we protect our existing markets on the international sphere? There would be some concern in that respect, and that is what we are trying to focus on there.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me understand what you are saying. You are saying that the U.S. might become more protective, but that would not hurt you much, directly, because you export relatively little coal into the United States. How would it have a multilateral effect upon you?

Mr. Marshall: The U.S. would put more pressure on Japan to use increasing volumes of the United States coal. Coal production in the United States is more than ten times greater than it is in Canada. At the moment we have completely free, open trading with Japan. Our fear is that if the free trade agreement does not go through—now that it has been proposed and is basically well known around the world—we could have backlashes in that area.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But if the Americans are going to attempt to solve their trade balance by increasing exports of coal to Japan, surely this deal is irrelevant to that.

Mr. Marshall: No; it has an impact. We have to look at the whole world trade situation. Because we are so close to one of the largest consuming nations in the world—not just in coal but in commodities—if we cannot get a free trade arrangement negotiated between Canada and the U.S. as a North American entity, there may be repercussions on us as a result. We are now in a competitive position in coal, and that is important to Canada. However, compared to some of the other major trading nations such as Japan and Europe, we are vulnerable. We have a good relationship now and we do not want anything to upset that.

As I said at the beginning of my presentation, with respect to the United States we have always had free trade in coal. Our industry supports the initiative for that reason, but, philosophically, as an individual I support free trade because I think it is the greatest thing for Canada. My concern is what will happen if we do not have free trade with the United States in a world whose trading patterns are certainly changing.

Senator Bosa: In other words, you are espousing a principle, not necessarily something that is applicable toward the coal industry of Canada because the impact of the free trade agree-

[Traduction]

termes, ne reliez-vous pas le libre-échange à un énorme problème d'une nature tout à fait différente?

M. Marshall: Je pense qu'à certains égards, vous avez raison. En gros, ce que nous disons, c'est qu'en raison du déficit commercial actuel des États-Unis par rapport à d'autres pays comme le Japon, notre principal client, nous craignons les répercussions qu'aura la mise en œuvre du libre-échange entre le Canada et les États-Unis; mais si le projet échoue, nous nous demandons comment nous protégerons nos marchés actuels sur la scène internationale. Nous éprouvons certaines inquiétudes à cet égard, et c'est ce que nous avons voulu expliquer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je veux être sûr de vous avoir bien compris. Vous dites que les États-Unis pourraient se protéger davantage, mais que cela ne vous toucherait pas vraiment directement car vous exportez relativement peu de charbon aux États-Unis. En quoi pourriez-vous être touchés sur le plan multilatéral?

M. Marshall: Les États-Unis intensifieraient alors leurs pressions sur le Japon pour que celui-ci achète plus de charbon américain. La production de charbon aux États-Unis représente plus de 10 fois celle du Canada. À l'heure actuelle, nos échanges commerciaux avec le Japon se font tout à fait librement. Ce que nous craignons, c'est de subir les contrecoups dans ce domaine si l'Accord de libre-échange échoue, maintenant que le projet est bien connu dans le monde entier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais je ne vois absolument pas quel rapport il y a avec cet accord dans la mesure où les Américains essaient de venir à bout de leur déficit commercial en augmentant leurs exportations de charbon au Japon.

M. Marshall: Il y a un rapport. Nous devons examiner la situation complète du commerce à l'échelle internationale, car nous sommes proches de l'une des premières nations consommatrices du monde, en ce qui concerne non seulement le charbon mais aussi tous les autres biens; si les Nord-Américains ne parviennent pas à négocier un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, nous pourrions en subir les contrecoups. Nous sommes maintenant concurrentiels dans le secteur de charbon, et c'est important pour le Canada. Toutefois, par rapport à d'autres grands partenaires commerciaux comme le Japon et l'Europe, nous sommes vulnérables. Nos relations sont excellentes pour le moment et nous ne voulons pas tout chambouler.

Comme je l'ai dit au début de mon exposé, le commerce du charbon avec les États-Unis s'est toujours fait librement. Notre industrie appuie le projet pour cette raison, mais par principe et personnellement, j'appuie l'idée du libre-échange car, à mon avis, c'est ce qui peut arriver de mieux au Canada. Je me demande toutefois ce qui se produira si nous ne concluons pas d'accord de libre-échange avec les États-Unis, dans un monde où les relations commerciales sont certainement en train de changer.

Le sénateur Bosa: En d'autres termes, vous appuyez un principe, mais pas nécessairement quelque chose qui peut s'appliquer à l'industrie charbonnière canadienne, car les

[Text]

ment on the coal industry of Canada is minimal; it is probably zilch.

Mr. Marshall: It is minimal.

Senator Bosa: You are making a case for free enterprise.

Mr. Marshall: It is direct, but there are obvious benefits. There are bound to be some spinoff benefits down the line.

Senator Bosa: You say that Ontario imports its coal from Ohio because, on a commercial basis, then coal is more competitive than the Canadian coal being transported from the west to the east. You say here that "30 per cent of the consumption of coal in Ontario is provided from Canadian sources." Where does that coal come from? Does it come from out west?

Mr. Marshall: Yes, it does.

Senator Bosa: What is the difference in price? If 30 per cent is competitive, why could it not be 100 per cent?

Mr. Marshall: Because of the location and source of the coal. Remember, as I indicated, the closest coal to Ontario is certainly across the Great Lakes to the south. We supply a great deal of our coal from southeastern Saskatchewan into the Lakehead area—Atikokan and Thunder Bay—in plants that are basically designed to burn that particular type of coal. We also supply coal from British Columbia and Alberta down into the Toronto area. But in the current situation, the coal that we bring down to the Toronto area must be blended with some of the U.S. coals, because when the power plants in the central Ontario region were built, the boilers were designed to burn the U.S. type of coal. It is not just a matter of changing one coal for another; it is crucial in the combustion of coal that you have the right design. So we bring western Canadian coal in now—it started, as the chairman indicated, some years ago—to the Toronto area for any number of reasons; but we can only bring so much in at this point in time.

I made reference to the fact that we are looking to increase the volume of Canadian coal used in Ontario, and that is a market opportunity. Here, again, the specific situation that evolved around that is what gives us that opportunity.

Senator Bosa: Canada has been pressing the United States to do something about acid rain.

Mr. Marshall: Yes.

Senator Bosa: Apparently the coal that is imported from the United States is dirtier and produces more acid rain than Canadian coal. If an agreement concerning acid rain, or the diminution of the emissions causing acid rain, were to take place, presumably the Canadian plant would have to install more pollution control equipment—costly equipment. If the Ontario plants were to install such expensive equipment, do you foresee that coal from western Canada would be more competitive with American coal?

[Traduction]

répercussions de l'Accord de libre-échange sur cette industrie sont minimales, voire nulles.

M. Marshall: Elles sont minimales.

Le sénateur Bosa: Vous faites un plaidoyer en faveur de la libre entreprise.

M. Marshall: Il y a des avantages évidents. Il y aura certainement des retombées inattendues au bout du compte.

Le sénateur Bosa: Vous dites que l'Ontario importe son charbon de l'Ohio parce que, commercialement, c'est plus avantageux que de transporter le charbon canadien d'ouest en est. Vous dites que 30 p. 100 du charbon consommé en Ontario est d'origine canadienne. D'où vient ce charbon? De l'Ouest?

M. Marshall: En effet.

Le sénateur Bosa: Si le charbon canadien est avantageux dans 30 p. 100 des cas, pourquoi ne peut-il pas l'être dans 100 p. 100 des cas?

M. Marshall: À cause de l'endroit d'où provient le charbon. Comme je l'ai indiqué, la source d'approvisionnement en charbon la plus proche de l'Ontario est située au sud, de l'autre côté des Grands lacs. Une bonne partie de notre charbon du sud-est de la Saskatchewan est acheminé dans la région au nord des Grands lacs, soit à Atikokan et à Thunder Bay; il est envoyé dans des usines qui sont essentiellement équipées pour la combustion de ce type de charbon. Du charbon de la Colombie-Britannique et de l'Alberta est aussi envoyé dans la région de Toronto, mais actuellement, le charbon que nous envoyons là-bas doit être mêlé à certains types de charbon des États-Unis parce que les centrales thermiques du centre de l'Ontario sont dotées de chaudières conçues pour la combustion du charbon américain. On ne peut pas simplement substituer un charbon à un autre; pour la combustion du charbon, il est essentiel de posséder l'équipement adéquat. Comme le président l'a indiqué, nous avons commencé il y a quelques années à transporter du charbon de l'Ouest dans la région de Toronto pour diverses raisons, mais nous ne pouvons pas en acheminer davantage pour le moment.

J'ai dit que nous envisageons d'augmenter le volume de charbon canadien consommé en Ontario; c'est là un débouché éventuel. Mais je le répète, c'est parce que la situation a évolué d'une certaine façon qu'une telle perspective s'offre à nous.

Le sénateur Bosa: Le Canada exerce des pressions sur les États-Unis pour qu'ils prennent des mesures au sujet des pluies acides.

M. Marshall: Oui.

Le sénateur Bosa: Apparemment, le charbon importé des États-Unis est plus malpropre et contribue davantage aux pluies acides que le charbon canadien. Si un accord au sujet des pluies acides ou de la diminution des émissions acidifiantes intervenait, il faudrait vraisemblablement doter les usines canadiennes de nouveaux et coûteux dispositifs antipollutions. Si l'on installait dans les usines de l'Ontario ces dispositifs coûteux, croyez-vous que le charbon de l'Ouest canadien serait plus avantageux que le charbon américain?

[Text]

Mr. Marshall: Generally, there would be an increased opportunity. That is based on the fact that much of the coal currently brought in from the United States has a high sulphur content. Canadian coals have a low sulphur content. Therefore, Canadian coals can easily meet emission guidelines, but, as I explained, you cannot just take Canadian coal and put it in an existing boiler; some adaptations would have to be made to the plants. You are then looking at the capital cost of retooling the plants and the capital cost of putting in expensive scrubbers to burn the higher sulphur U.S. coal as opposed to a less capital intensive change to use the low sulphur coals from western Canada.

There are a number of options which Ontario Hydro would have to look at. Because of the low sulphur coals there is perhaps an opportunity to increase our market in Ontario.

Senator Bosa: The Americans are successful in exporting coal to Canada because the U.S. is located immediately south of our border. Why can't western coal producers be equally successful in exporting coal south of the border?

Mr. Marshall: We could be, if a major requirement for coal-fired plant generation were located immediately south of the borders of Alberta, Saskatchewan or British Columbia. Unfortunately, the centres for power demand in the U.S. are in the northeast and in California. Those are the same distances from our major coal fields in western Canada.

The coal we do export—and it is increasing—to the United States, as compared to what we import, is not significant. It is a very important business for us and we hope to expand it. The opportunity is certainly there.

Senator Bosa: I notice that you made no mention of Brazil. Brazil is a major producer of coal and in its export to China. Could we make any breakthrough in that regard?

Mr. Marshall: We do export coal to Brazil. As a matter of fact, Brazil is our fourth largest customer.

Senator Bosa: I seem to have confused the commodities.

Senator Hays: The brief you presented basically seems to say that this example of free trade would assist Canada in its multilateral negotiations of free trade with countries in Europe, where coal production is heavily subsidized. You seem to say that to subsidize coal within Canada would be harmful to that multilateral effort. My concern has always been that we will find intervention taking place in terms of agreements—in other words, we will find subsidization, or programs that are equivalent to that, and when it comes to crude oil we may be along for the ride.

Suppose the U.S. imposed an import tax on oil, do you think coal could be isolated from that subsidy-equivalent mischief so as not to prevent our multilateral efforts from gaining freer access to those other markets? Or would interference like that in another energy commodity—for instance, crude oil, cause

[Traduction]

M. Marshall: En général, il aurait des chances de l'être, car une bonne partie du charbon actuellement importé des États-Unis a une teneur élevée en soufre. Les charbons canadiens ont une teneur en soufre moins élevée. Aussi, en les utilisant, on peut respecter facilement les normes d'émissions fixées, mais comme je l'ai expliqué, on ne peut pas simplement prendre du charbon canadien et l'utiliser dans les chaudières déjà en place; il faut faire certaines adaptations. On peut engager des dépenses de capital pour rééquiper les usines et les doter d'épurateurs coûteux pour la combustion du charbon américain à haute teneur en soufre, ou effectuer des changements qui nécessitent moins de capital pour utiliser les charbons de l'Ouest canadien qui en contiennent moins.

Il y a un certain nombre de solutions qu'Hydro-Ontario doit examiner. Évidemment, en raison des charbons à faible teneur en soufre, on peut espérer accroître notre marché en Ontario.

Le sénateur Bosa: Les producteurs américains exportent avec succès du charbon au Canada, car ils se trouvent immédiatement au sud de la frontière. Pourquoi les producteurs de charbon de l'Ouest ont-ils plus de difficultés à exporter du charbon chez nos voisins du Sud?

M. Marshall: Il en serait autrement si une partie importante de la demande des centrales thermiques au charbon se trouvait juste au sud de la frontière de l'Alberta, de la Saskatchewan ou de la Colombie-Britannique. Malheureusement, le gros de la demande aux États-Unis vient du Nord-Est et de la Californie. Nos principaux gisements charbonniers de l'Ouest canadien sont donc aussi éloignés.

Comparativement à ce que nous importons, les quantités de charbon que nous exportons aux États-Unis, bien qu'elles augmentent, ne sont pas considérables. C'est un marché très important pour nous et nous espérons l'étendre. Les possibilités existent.

Le sénateur Bosa: Je constate que vous n'avez pas parlé du Brésil qui est un important producteur de charbon et qui exporte beaucoup en Chine. Pourrions-nous faire des percées dans ce domaine?

M. Marshall: Nous exportons du charbon au Brésil. En fait, le Brésil est notre quatrième client.

Le sénateur Bosa: J'ai sûrement confondu les biens.

Le sénateur Hays: Dans votre mémoire, vous semblez dire que ce projet de libre-échange, par l'exemple qu'il donnera, aidera le Canada dans ses négociations multilatérales en vue d'un libre-échange avec des pays d'Europe et autres où la production charbonnière est fortement subventionnée. Vous semblez dire qu'on nuirait à ces efforts multilatéraux si on subventionnait le charbon au Canada. Ce que j'ai toujours craint, c'est que des interventions se fassent aux termes d'accords. En d'autres mots, je crains qu'il y ait des subventions ou des programmes analogues et qu'en ce qui concerne le brut, nous nous trouvions Gros-Jean comme devant.

Supposons que les États-Unis imposent une taxe à l'importation sur le pétrole. Croyez-vous que le charbon pourrait être à l'abri d'une telle riposte aux subventions et que nos efforts multilatéraux pour obtenir un meilleur accès aux autres marchés ne seraient pas entravés? Ou des interventions de ce type

[Text]

the problems that you fear and be harmful to our multilateral negotiations to gain better access to European markets?

Coal may be clean but oil may not, and, if it is not, do you think coal can still be the good deal you talked about, or would the attempts to protect the U.S. oil market taint our efforts on coal and would we then find ourselves locked into a U.S.-Canada situation where there was no clear answer on what we would do if that were to occur?

Mr. Marshall: Part of the problem is that there is no clear answer. Historically, we have not been faced with that problem. There is an obvious relationship between coal and oil as energy sources, but we have not always followed the trading patterns of coal.

I am afraid I just cannot answer that question.

The Chairman: Would one possible answer to that question involve a scenario where the U.S. would put an import tax on oil that would drive up the price of oil and the price of competing energy commodities, which would make American coal more expensive to import to Canada and would increase the possibility of western coal coming into Ontario and possibly attract Canadian coal into the United States at a cheaper rate?

Senator Hays: The important point the witnesses make is that if we were in a world where we had free trade, where coal was allowed to really trade in free market economies, it most certainly would benefit the Canadian economy. That is clear from the numbers and the \$100 a tonne they are paying in Germany for coal. They are saying that free trade between Canada and the U.S. would help us get access to those markets because we would be a good example of free traders. However, if in the agreement we find the U.S. causing us not to be free traders in oil by doing something to increase their production, then my question would be, what effect would that have on efforts to market coal abroad? There is really no answer from the witness on that.

Senator Roblin: Certainly, anyone can speculate, but if you increase the price of oil in the United States that is going to help all energy producers and exporters because it will jack up the price. That is not a bad thing from the coal producers' point of view.

Senator Olson: Do you know of any subsidies on the production or transportation of U.S. coal coming to Canada?

Mr. Marshall: No, I am not aware of any.

Senator Ottenheimer: Do you know of any subsidies paid for Canadian oil going into the United States?

Mr. Marshall: We have no subsidies.

Senator Ottenheimer: Are some of our programs regarded as subsidies?

[Traduction]

à l'égard d'autres produits énergétiques, par exemple le brut, ne pourraient-elles pas, comme vous le craignez, nuire à nos négociations multilatérales en vue d'obtenir un meilleur accès aux marchés européens?

Le charbon peut être propre, mais pas le pétrole; si le charbon ne l'est pas, croyez-vous qu'il puisse rester une aussi bonne affaire que vous le dites? Les efforts visant à protéger le marché pétrolier américain vont-ils nous mettre les bâtons dans les roues en ce qui concerne le charbon et allons-nous être contraints de respecter une entente canado-américaine sans savoir exactement ce que nous ferions en cas de pépin?

M. Marshall: Une partie du problème vient de ce qu'il n'y a pas de réponse claire. Nous n'avons jamais été aux prises avec ce problème. Il y a évidemment un lien entre les ressources énergétiques de charbon et de pétrole, mais nous n'avons pas toujours suivi l'évolution des échanges dans le domaine du charbon.

Je ne peux malheureusement pas répondre à cette question.

Le président: Se pourrait-il que les États-Unis imposent une taxe à l'importation sur le pétrole qui ferait monter le prix du pétrole et celui des produits énergétiques concurrents, ce qui rendrait le charbon américain encore plus coûteux à importer au Canada; n'y aurait-il pas alors plus de chances d'acheminer du charbon de l'Ouest en Ontario et d'exporter du charbon canadien moins coûteux aux États-Unis?

Le sénateur Hays: Ce que les témoins disent, c'est que l'économie canadienne aurait certainement intérêt à ce que, dans un contexte de libre-échange, le charbon puisse circuler librement au sein des économies de libre marché. Les chiffres en témoignent clairement, tout comme les 100 \$ la tonne qu'on verse en Allemagne pour le charbon. Les témoins disent que le libre-échange entre le Canada et les États-Unis nous aidera à avoir accès à ces marchés car notre expérience du libre-échange sera un excellent exemple. Toutefois, si dans le cadre de l'accord, les États-Unis nous empêchent de bénéficier du libre-échange dans le domaine pétrolier en prenant des mesures pour accroître leur production, quel effet cela aura-t-il sur nos efforts concernant la vente de notre charbon à l'étranger? Les témoins n'ont absolument pas répondu à cette question.

Le sénateur Roblin: On peut tous y aller de nos hypothèses, mais si le prix du pétrole augmente aux États-Unis, tous les exportateurs et producteurs d'énergie en profiteront car cela fera grimper les prix. Ce n'est pas mauvais pour les producteurs de charbon.

Le sénateur Olson: À votre connaissance, verse-t-on des subventions pour la production ou le transport de charbon américain exporté au Canada?

M. Marshall: Non, pas à ma connaissance.

Le sénateur Ottenheimer: À votre connaissance, verse-t-on des subventions pour le pétrole canadien qui est exporté aux États-Unis?

M. Marshall: Nous n'avons pas de subventions.

Le sénateur Ottenheimer: Certains de nos programmes pourraient-ils être considérés comme des subventions?

[Text]

Mr. Marshall: They cannot be regarded as subsidies in the truest sense. Let me give you an example. A few weeks ago the Deputy Prime Minister announced a program of research to reduce the cost of transporting coal across Canada. One of the papers picked this up and called someone in the U.S. who said that that sounded like a subsidy. However, what the paper did not bother to find out was that the U.S. is putting \$2 billion into the same type of program. Sometimes it is a matter of how the situation is perceived. It is not a subsidy and it cannot be considered to be one.

The Chairman: Mr. Marshall, since we have no other questioners on our list, I would take from your testimony—setting aside for a moment, if I may, your general support in the concept of free trade as a philosophical matter—that your specific industry is in a free trade mode now to some extent and you would like to remain in that mode. I would also take it that any specific benefits from this agreement would probably be in the area of importing expensive mining equipment, which would lower your capital costs for exports to Japan; is that correct?

Mr. Marshall: Yes.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Marshall and Mr. Hunter, for coming such a great distance to make your presentation. We value your answers to our questions.

Mr. Marshall: Thank you, it was our pleasure.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us from the petrochemical industry Mr. Bentley. He is Vice-President of the Base Petrochemical Group of Polysar Ltd. and was also Chairman of the SAGIT. Following his presentation we will hear from the Canadian Chemical Producers' Association. At that time, I will introduce those representatives of the association who are here. Mr. Bentley, if you will, please proceed with your opening statement.

Mr. Firman Bentley, Group Vice President, Basic Petrochemicals, Polysar Limited: I thank honourable senators for the opportunity to talk about the Free Trade Agreement today. With me is Mr. Gerry Finn, who is also from my company, Polysar, and worked with me on the SAGIT.

I know that you are specifically interested in our views on the energy aspects of the agreement. Our knowledge and experience with energy is primarily through Polysar, although we spent some time discussing the topic in our SAGIT.

I was the Chairman of the Chemicals and Petrochemicals SAGIT. In spite of the name, we actually represented the cosmetics and toiletries industry, the fertilizer industry, both the generic and ethical pharmaceutical companies, the paints and coatings industry, the pesticides industry and the explosives and sulphur industries. In addition to the two namesakes, the

[Traduction]

M. Marshall: Pas à proprement parler. Permettez-moi de vous donner un exemple. Il y a quelques semaines, le vice-premier ministre a annoncé un programme de recherche visant à réduire le coût du transport du charbon au Canada. Un journal a repris cette nouvelle et a communiqué avec quelqu'un aux États-Unis, qui a déclaré que cela ressemblait à une subvention. Cependant, ce que le journal ne s'est pas donné la peine de vérifier, c'est que les Américains versent 2 milliards de dollars dans un programme analogue. Parfois, tout dépend de la façon dont on perçoit une situation. Ce n'est pas une subvention et on ne peut pas considérer que cela en est une.

Le président: Monsieur Marshall, je vois qu'il n'y a pas d'autres questions. Outre le fait que vous appuyez généralement le concept du libre-échange, je constate, d'après votre témoignage, que votre industrie fonctionne actuellement selon le concept du libre-échange dans une certaine mesure et que vous souhaitez continuer de la sorte. J'imagine aussi que les avantages découlant de cet accord viseront probablement les importations d'équipement coûteux d'exploitation minière et vous permettront probablement d'abaisser vos dépenses de capital pour vos exportations au Japon?

M. Marshall: En effet.

Le président: Je vous remercie beaucoup, messieurs Marshall et Hunter de vous être déplacés d'aussi loin pour nous présenter votre exposé. Vos réponses nous ont été très utiles.

M. Marshall: Je vous en prie.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'avoir parmi nous ce soir M. Bentley de l'industrie de la pétrochimie. Il est le vice-président du Groupe des produits pétrochimiques de base de la Polysar Ltée et a également été président du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE). Après son exposé, nous entendrons l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. Je vous présenterai à ce moment-là les représentants de l'association qui sont parmi nous. M. Bentley, si vous le voulez bien, nous entendrons maintenant votre déclaration préliminaire.

M. Firman Bentley, vice-président du Groupe, Produits pétrochimiques de base, Polysar Ltée: Je tiens tout d'abord à remercier les honorables sénateurs de l'occasion qui m'est offerte de les entretenir aujourd'hui de l'Accord de libre-échange. M. Gerry Finn, qui m'accompagne, est également au service de la Polysar et a travaillé avec moi au sein du GCSCE.

Je sais que vous voulez plus particulièrement connaître nos vues sur les aspects de l'accord concernant l'énergie. L'expérience et les connaissances que nous avons acquises dans ce domaine nous viennent surtout de la Polysar bien que nous ayons consacré un certain temps à la discussion de ce sujet dans notre GCSCE.

J'étais le président du GCSCE des produits chimiques et pétrochimiques. Le titre peut être trompeur parce que nous représentons en fait l'industrie des cosmétiques et des produits de toilette, l'industrie des engrais, les fabricants de produits d'ordonnance et de produits génériques, l'industrie des peintures et revêtements, l'industrie des pesticides de même que celles des explosifs et du soufre. Outre les deux homonymes, le

[Text]

SAGIT consisted of 15 members from Nova Scotia to British Columbia.

Although I would not normally bore you with reading the names of the membership, these people worked very hard, so I think I will subject you to that. The present membership includes: Mr. Ken Baker, President, Canadian Cosmetics, Toiletries and Fragrances Association; Mr. Jean Belanger, from whom you will be hearing this evening, President of the Canadian Chemical Producer's Association; Mr. Len Bolger, Vice-President of Research, Shell Canada Ltd.; Mrs. Brenda Drinkwater, Special Assistant to the President, Novopharm; Mr. John Feick, President, Novacor Chemicals Limited; Dr. Gerry Gawen, President, Mining and Construction Services Group, CIL Incorporated; Mr. Jack King, President and Chief Executive Officer, Chipman Inc.; Mr. Ed Kowalenko, Vice-President, Marketing, Cominco Inc.; Mr. Hubert Martel, Vice-President, Merck Frost Canada Inc.; Mr. Bob Phillips, President, Cansulex Limited; Mr. Ab Robins, President, Cartier Chemicals Limited; Dr. Gerard Tertzakian, President, Raylo Chemicals Limited; Mr. Frank Tibbetts, President and General Manager, Tibbetts Paints; and Mr. Jack Walsh, Vice-President, Corporate Affairs, Du Pont Canada Inc. Polysar Limited is a major Canadian-owned consumer of energy both as a feedstock and as a fuel for its manufacturing operations. We consume approximately 60,000 barrels per day of crude oil and condensate as petrochemical feedstock, and we have nearly completed a program to allow partial replacement of this with up to 20,000 barrels per day of butane or propane when economic. We also currently consume over 3,000 barrels per day of ethane and 16 billion cubic feet per year of natural gas as fuel for our power plants that drive our manufacturing operations.

Production from our Canadian plants is exported to more than 40 countries around the world. To continue doing business successfully we must be internationally competitive in buying our raw materials, primarily oil and gas or some derivative, and in maintaining access to our existing markets while searching for new ones.

We see two major threats. Polysar has been faced with two major threats to our international competitiveness in the 1980s. Between 1980 and 1985, when energy prices in Canada were established by the National Energy Program, we were at different times buying our raw materials above and below the world price. But most importantly, we had no control over our single largest cost. To correct this, Polysar became very active in the pursuit of market-driven prices for Canadian energy. This has largely been achieved and we have seen tangible benefits as a result.

The other major threat has been the rise of protectionist tendencies in the United States brought on by their serious trade and budget deficits. To offset the budget deficit there have been many suggestions and some action to put taxes or other charges on imports, particularly crude oil. We have been fighting these moves with modest success.

[Traduction]

GCSCE comptait 15 membres de la Nouvelle-Écosse à la Colombie-Britannique.

En temps normal, je ne vous ennuierais pas avec leur nom, mais puisqu'ils ont travaillé très fort, je ne peux pas m'empêcher de le faire. Les membres actuels sont: M. Ken Baker, président, Association canadienne des cosmétiques, produits de toilette et parfums; M. Jean Bélanger, président de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, qui vous adressera la parole ce soir; M. Len Bolger, vice-président à la recherche, Shell Canada Ltée; M^{me} Brenda Drinkwater, adjointe spéciale du président, Novopharm; M. John Feick, président, *Novacor Chemicals Limited*; M. Gerry Gawen, président, Groupe des services d'exploitation minière et de construction, CIL Inc.; M. Jack King, président et directeur général, Chipman Inc.; M. Ed Kowalenko, vice-président, Mise en marché, Cominco Inc.; M. Hubert Martel, vice-président, Merck Frost Canada Inc.; M. Bob Phillips, président, Cansulex Ltée; M. Ab Robins, président, *Cartier Chemicals Limited*; M. Gérard Tertzakian, président, *Raylo Chemicals Limited*; M. Frank Tibbetts, président et directeur général, *Tibbetts Paints*; et M. Jack Walsh, vice-président, Affaires générales, Du Pont Canada Inc. La Polysar Ltée est un grand consommateur canadien d'énergie, comme matière première et comme combustible, pour ses entreprises de fabrication. Nous consommons environ 60 000 barils par jour de pétrole brut et de condensats comme matières premières pétrochimiques, et nous avons presque mis au point un programme qui nous permettrait d'utiliser en guise de combustible de remplacement jusqu'à 20 000 barils par jour de butane ou de propane lorsqu'il sera économique de le faire. Nous consommons également à l'heure actuelle plus de 3 000 barils d'éthane par jour et 16 milliards de pieds cubes de gaz naturel par année, gaz naturel qui alimente nos usines thermiques qui soutiennent nos opérations de fabrication.

La production de nos usines canadiennes est exportée dans plus de 40 pays du monde. Pour que nos affaires continuent à être florissantes, nous devons pouvoir acheter les matières premières dont nous avons besoin, essentiellement du pétrole et du gaz ou certains dérivés, à des prix concurrentiels sur le plan international et maintenir l'accès à nos marchés actuels tout en cherchant de nouveaux.

Deux grandes menaces se posent pour la Polysar. Dans les années 80, elle a vu sa concurrence sur le plan international menacée à deux égards. Entre 1980 et 1985, lorsque l'Office national de l'énergie a établi des prix pour l'énergie au Canada, il nous est arrivé d'acheter nos matières brutes à un coût supérieur ou inférieur au prix mondial. Mais surtout, nous n'avions aucun contrôle sur notre coût unitaire le plus important. Pour redresser la situation, la Polysar a cherché activement à obtenir que les prix pour l'énergie canadienne soient fonction du marché. Elle a assez bien réussi dans ses entreprises et nous en voyons aujourd'hui les résultats tangibles.

L'autre grande menace était l'accentuation de la tendance protectionniste aux États-Unis imputable aux lourds déficits commercial et budgétaire. Pour compenser le déficit budgétaire, on a proposé un bon nombre de mesures et on en a adopté certaines autres en vue d'imposer des droits à l'importa-

[Text]

With respect to the U.S. trade deficit, the problem is largely seen to be caused by their trading partners and not internal economic reasons, such as a lack of competitiveness and high production costs. This mood is causing the U.S. to turn inward and to employ all sorts of weapons to stop imports. The most potentially damaging weapon is the so-called omnibus trade bill. While we can only speculate on the ultimate impact of this trade legislation, there is no doubt about its intent. Polysar has been concerned about the continuing access to the U.S. market in light of these developments and we are also concerned about the potential retaliatory reaction of other countries that trade with the U.S. We have been fighting these trade-threatening actions in a variety of ways, including my agreement to chair the SAGIT.

It is the considered opinion of the SAGIT and Polysar that the recently negotiated Free Trade Agreement with the U.S. will provide significant benefits and opportunities for all Canadians.

At Polysar we believe that the removal of chemical tariffs over the next five years is a key element. Recently we have been considering reopening a plant to produce styrene that has been shut down since 1981. The removal of tariffs could be instrumental in the decision to go ahead with this project in 1988. The elimination of the 7.4 per cent duty on styrene will improve the company's profit margin on the commodity by 2.5 cents for every pound sold. The 100,000 tonnes of styrene would all be exported, largely to the U.S., leading to an improvement in profits of approximately \$10 million annually.

Other SAGIT members wanted tariffs phased out over 10 years. In some, all of our members felt that we ended up with a reasonable position on tariffs. I might here point out that the actual chemical and petrochemical producers largely wanted the tariffs removed immediately.

The Chairman: As I recall Mr. Pierce's evidence, the Americans wanted 10 years phase-out, we wanted nothing, and we settled on five.

Mr. Bentley: That is the information I was given by someone who was supposed to have been there.

The SAGIT members feel that the provisions on investment will provide Canadians wanting to invest in the U.S. with the access which could have been threatened by the omnibus trade bill.

The agreement proposes to make it easier for professional and technical people to move back and forth across the border, and the SAGIT supports this effort. In Polysar we have extensive operations throughout the United States and our people

[Traduction]

tion, notamment du brut. Notre lutte a connu un succès mitigé.

Les États-Unis imputent leur déficit commercial à leurs partenaires commerciaux plutôt qu'à des raisons économiques internes comme une faible concurrence et des coûts de production élevés. C'est pourquoi ils se sont en quelque sorte repliés sur eux-mêmes et ont cherché à utiliser toutes sortes de moyens pour enrayer les importations. Le moyen qui risque d'être le plus dommageable est le prétendu projet de loi omnibus sur le commerce. Bien que nous devions nous contenter d'hypothèses quant à l'impact de cette loi commerciale, sa signification ne fait aucun doute. À la lumière de ces événements, Polysar se demande si elle continuera à avoir accès au marché américain et s'inquiète également des mesures de rétorsion que pourraient prendre d'autres pays qui font du commerce avec les États-Unis. Nous avons lutté de diverses façons contre ces menaces pour le commerce, et c'est pourquoi j'ai moi-même accepté de présider le GCSCE.

Après mûre réflexion, le GCSCE et la Polysar peuvent affirmer que l'Accord de libre-échange récemment négocié avec les États-Unis promet des possibilités et des avantages importants pour les Canadiens.

À la Polysar, nous croyons que l'élimination des droits de douane sur les produits chimiques au cours des cinq prochaines années est un élément clé. Récemment, nous envisagions de réouvrir une usine de production de styrène qui avait fermé ses portes en 1981. L'élimination des droits de douane pourrait influencer sur la décision de donner suite à ce projet en 1988. L'élimination des droits de 7,4 p. 100 sur le styrène fera augmenter la marge de profit de la société à l'égard de cette denrée de 2,5 cents la livre vendue. Les 100 000 tonnes de styrène produites seraient toutes exportées, principalement vers les États-Unis, ce qui donnerait lieu à une augmentation des profits d'environ 10 millions de dollars par année.

D'autres membres du GCSCE auraient voulu que ces droits de douane soient graduellement abolis sur une période de 10 ans. Tous nos membres se sont dits d'avis que le compromis auquel nous en sommes arrivés à l'égard des droits de douane est acceptable. Je devrais ajouter ici que les producteurs de produits chimiques et pétrochimiques voulaient dans l'ensemble que les droits soient abolis immédiatement.

Le président: Si je me souviens bien, d'après le témoignage de M. Pierce, les Américains auraient voulu qu'ils soient graduellement éliminés sur une période de 10 ans; nous voulions qu'ils le soient immédiatement et nous nous sommes convenus de cinq ans.

M. Bentley: Ce sont les renseignements que m'a transmis quelqu'un qui aurait été là à ce moment-là.

Les membres du GCSCE croient que les dispositions concernant les investissements assureront aux Canadiens qui voudraient investir aux États-Unis l'accès qui aurait pu leur être refusé en vertu du projet de loi omnibus sur le commerce.

L'accord propose de faciliter les déplacements entre les deux pays des travailleurs professionnels et techniques, et le GCSCE appuie ces efforts. La Polysar a de nombreuses activités aux États-Unis, et il faut souvent à notre personnel un certain

[Text]

often encounter delays in moving across the border on short-term assignments.

The energy industry has its own SAGIT and the chairman has appeared before this committee. In our SAGIT the level of understanding and interest regarding energy matters was the highest among those in the chemical and petrochemical companies. Many of those, including Polysar, are represented by the Canadian Chemical Producers Association which will be appearing later this evening.

However, I would like to say, on behalf of my company, that we are pleased with the changes made in the energy sector which will lead to the removal over a five-year period of existing U.S. tariffs on crude oil ranging from U.S. 5.25 cents to 10.5 cents per barrel.

Perhaps more importantly the agreement guarantees that Canada would be exempt from any potential new U.S. tariff on oil.

The decision to provide U.S. oil and gas customers with non-discriminatory access to Canadian energy supplies which have been freely offered to them is only good business. Canada has the same access to U.S. energy resources. We have been importing U.S. crude oil into Sarnia since 1985 and we may see an opportunity to import natural gas. We expect to have non-discriminatory access to U.S. energy. The provision in the agreement allowing Canadians access to Alaskan oil is consistent with this thinking.

Polysar and members of our SAGIT are very pleased that we have agreed to consult on energy regulatory actions which could result in discrimination inconsistent with the principles of the agreement. This provides a means to formalize existing ad hoc attempts to deal with regulatory problems. Initiating formal consultations can be expected to raise the profile of discriminatory regulations through increased public attention and greater political consideration of the issues.

While it would be possible to improve some aspects of the agreement, both my company and the SAGIT I chaired feel that the deal is a good one and we support it. I will be glad to answer any questions you may have.

The Chairman: Thank you, Mr. Bentley, for your statement. I will now go to questions from members of the committee.

Senator MacEachen: I have two questions. One has to do with the reduction in the chemical tariffs. I do not know whether you were associated with the last multilateral round in the late 1970s.

Mr. Bentley: No, I was not; but I am aware in general terms of what went on.

Senator MacEachen: You are aware that there was a very major Canadian effort to secure reductions in the tariffs, particularly on petrochemicals?

[Traduction]

temps avant de pouvoir traverser la frontière dans le cadre d'affectations de courte durée.

L'industrie énergétique a son propre GCSCE, et son président a d'ailleurs comparu devant votre comité. Parmi les membres de notre GCSCE, ce sont les sociétés de produits chimiques et pétrochimiques qui ont manifesté le plus de compréhension et d'intérêt à l'égard des questions d'énergie. Bon nombre d'entre elles, y compris Polysar, sont représentées par l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques qui témoignera plus tard au cours de la soirée.

Cependant, je tiens à dire, au nom de ma société, que nous sommes heureux des changements qui ont été apportés dans le secteur énergétique et qui entraîneront l'abolition sur une période de cinq ans des droits de douane actuellement imposés par les États-Unis à l'égard du pétrole brut, allant de 5,25 cents à 10,5 cents US le baril.

Ce qui est peut-être plus important, c'est que l'accord garantit que les États-Unis exempteront le Canada de tous leurs nouveaux droits de douane sur le pétrole.

La décision d'accorder aux utilisateurs américains de pétrole et de gaz l'accès non discriminatoire aux ressources énergétiques canadiennes qui leur ont été offertes de bon gré augure bien pour les affaires. Le Canada jouit du même accès aux ressources énergétiques américaines. Nous importons du pétrole brut américain à Sarnia depuis 1985, et il se pourrait que nous importions également du gaz naturel. Nous nous attendons à jouir d'un accès non discriminatoire à l'énergie américaine. La disposition de l'accord donnant aux Canadiens l'accès au pétrole de l'Alaska s'inscrit dans la même veine.

La Polysar et les membres de notre GCSCE sont très heureux que nous ayons accepté qu'il y ait consultation sur la réglementation énergétique qui pourrait entraîner la discrimination et qui irait à l'encontre des principes de l'accord. Cela donne un caractère encore plus officiel aux efforts déjà entrepris pour régler les problèmes de réglementation. Des consultations officielles pourraient mettre en relief les règlements discriminatoires en attirant l'attention du public et en amenant les hommes politiques à se préoccuper davantage de ces questions.

Certains aspects de l'accord pourraient être améliorés, mais ma société et le GCSCE que je préside sont d'accord pour dire qu'il a du bon, et nous l'appuyons. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à toutes les questions que vous pourriez avoir à poser.

Le président: Merci, monsieur Bentley, de votre exposé. Je laisserai maintenant la parole aux membres du comité.

Le sénateur MacEachen: J'ai deux questions à poser. La première a trait à la réduction des droits de douane sur les produits chimiques. Je ne sais pas si vous avez eu quoi que ce soit à voir avec la dernière série de négociations commerciales à la fin des années 70.

M. Bentley: Non, mais je sais en gros ce qui s'est passé.

Le sénateur MacEachen: Vous savez sans doute que les Canadiens ont alors cherché activement à obtenir des réductions

[Text]

Mr. Bentley: Yes.

Senator MacEachen: The Province of Alberta was deeply interested. The Premier of Alberta took a very active part in attempting to secure greater access. I think I am correct in recalling that finally Canada put an offer on the table with respect to reductions of tariffs, which went too far for the Americans. The result was a less liberalized negotiation in this sector in the course of the negotiations.

I now see that the Americans have agreed to remove the tariffs totally over a period of years; so I would ask you: Can you tell me why the Americans were prepared to do that in a Canada-U.S. agreement which they were unprepared to do in the multilateral arrangement?

Mr. Bentley: My knowledge of what happened in the last GATT round is identical to what you have just explained; namely that the chemical industry and the petrochemical industry felt that they had not done very well in that round and, in the final analysis, were quite upset because they did not do very well. I can give you what may sound like a prejudiced answer, but I believe that, in the last GATT round, the industry people were not consulted and were not intimately involved, as I understood it.

However, with respect to this agreement, I believe that the industry people were involved on both sides of the border. We did not negotiate directly with our counterparts in the United States. However, there was some dialogue and I think a willingness to see the benefits. Again, it is easier for two parties to agree than it is for many parties to agree. That would be my explanation of what happened. The industry people on the U.S. side were very much involved, as were the industry people on this side, and I think they each explained to their own government the benefits of tariff removal.

Senator MacEachen: I don't know what happened in the U.S. with respect to the multilateral rounds that we are discussing, but I do know that the Canadian industry was closely consulted. I am sure if we asked Jake Warren to give some testimony, he would tell us that there was very close consultation on the Canadian side with the industry.

It may be that the Americans were not prepared because they had not been consulted, but do you really think that that is the reason?

Mr. Bentley: I think that when you consult—

Senator MacEachen: Do you mean that simply because you consult they will do something they found earlier not to be in their best interests?

Mr. Bentley: I think that, when you consult people who are vitally concerned and get them involved in the process, you achieve a much better result. I am not being critical of Mr. Warren in any way. However, I know the feeling of many chemical industry people was that they did not feel that they had as much input on the last multilateral round as they had on this agreement. Whether that was a major factor or not I cannot say, since I was not involved personally.

[Traduction]

tions des droits de douane, notamment à l'égard des produits pétrochimiques?

M. Bentley: Oui.

Le sénateur MacEachen: La province de l'Alberta était directement concernée. Le premier ministre de l'Alberta a cherché activement à obtenir un plus grand accès. Si je me souviens bien, le Canada a proposé des réductions de droits de douane, mais les Américains ont trouvé qu'il allait trop loin. Les échanges étaient encore moins libéralisés dans ce secteur à la suite des négociations.

Je vois maintenant que les Américains ont convenu d'abolir complètement les droits de douane après un certain nombre d'années. Pourriez-vous donc me dire pourquoi les Américains ont accepté dans le cadre de l'Accord canado-américain ce qu'ils n'étaient pas prêts à accepter dans le cadre de négociations multilatérales?

M. Bentley: Le souvenir que je conserve de cette dernière série de négociations est identique au vôtre; il est vrai que les industries chimique et pétrochimique ont eu l'impression que les choses n'avaient pas très bien marché et, en fin de compte, elles l'ont assez mal pris. Vous penserez peut-être que c'est du parti pris, mais je vous répondrai que j'ai l'impression qu'elles n'avaient pas été consultées et qu'elles n'ont pas participé de près aux négociations d'après ce que j'ai compris.

Cependant, en ce qui concerne l'accord, je pense que les représentants de l'industrie d'un pays comme de l'autre ont été consultés. Nous n'avons pas négocié directement avec nos homologues américains. Toutefois, il y a eu un certain dialogue et chacun y voyait des avantages. Bien entendu, moins nombreuses sont les parties, plus il est facile de s'entendre. C'est comme ça que je m'explique les choses. L'industrie américaine tout comme l'industrie canadienne a suivi la situation de très près et je pense que chacune a expliqué à son gouvernement les avantages de l'élimination des droits de douane.

Le sénateur MacEachen: Je ne sais pas ce qui s'est fait aux États-Unis dans le cadre des négociations multilatérales dont il est question ici, mais je sais que l'industrie canadienne a été abondamment consultée. Je suis persuadé que si nous posions la question à Jake Warren, il nous répondrait qu'il y a eu au Canada étroite collaboration avec l'industrie.

Peut-être les Américains n'étaient-ils pas prêts à faire des concessions parce qu'ils n'avaient pas été consultés, mais croyez-vous vraiment que ce soit là la raison?

M. Bentley: Je pense que lorsqu'il y a consultation . . .

Le sénateur MacEachen: Voulez-vous dire par là que le simple fait de les consulter les amène à faire des choses qu'ils ont déjà jugées ne pas être dans leur intérêt?

M. Bentley: Je pense que lorsqu'on consulte les personnes qui sont directement concernées et qu'on les fait participer de près à la prise de décisions, on obtient vraiment de meilleurs résultats. Je ne voudrais pas pour autant critiquer M. Warren. Je sais que de nombreux représentants de l'industrie des produits chimiques ont l'impression de ne pas avoir eu autant voix au chapitre lors des dernières négociations multilatérales que dans le cas de cet accord. Je ne peux pas dire si cela a été un

[Text]

Senator MacEachen: No, I am sorry, I am asking you about the American side. After all, Canada did put on the table a better offer than the Americans were prepared to accept. Why did the Americans agree this time to the total elimination of the tariffs? I suppose you gave another reason when you said that it is easier for two people to agree than it is for many to agree. Could it be that it came about because the Americans did not want any settlement on the petrochemical issue bilaterally in the GATT round to be made available to all of their trading partners on a most-favoured-nation basis? Do you think that could be the reason? I am just curious.

Mr. Bentley: Senator, I don't want to give you the impression that we have a mole in the U.S. side but we are a multinational company and my friend, Mr. Finn, is very closely associated with the U.S. plants, of which we have 14. He could probably shed some light on the U.S. side.

Mr. Gerry Finn, Manager, Government Relations, Polysar Limited: Senator, I think that you are quite right. There has been a shift in the U.S. position. However, the most significant difference is, I think, that they were dealing on a multilateral basis the last time. What we are now looking at with this particular arrangement is a bilateral agreement. There is much more symmetry between Canada and the U.S. in the chemical industry. Indeed, the next witnesses, I am sure, could probably deal with this question as well, but right after the last multilateral round the chemical industries in both Canada and the U.S. launched discussions among themselves to consider reducing barriers on a sectoral basis as between Canada and the U.S. Therefore, I think the mood reflected by the U.S. in the last multilateral round was really the Americans dealing on a multilateral basis, because the Americans had much less symmetry and much less confidence in whether they could compete internationally with other countries within GATT than they could with Canada.

This time, however, the U.S. industry feels that it is dealing with people it knows and understands. There is already a great deal of integration between the two industries. Having said that, I would say that their interests are, however, somewhat different, in that the Canadian petrochemical companies wanted the tariffs removed immediately, whereas the U.S. petrochemical companies wanted the tariffs to stay on for ten years. Therefore, there are still some differences, but, overall, looking at the entire agreement, I think that the U.S. industry has changed its tune.

Senator MacEachen: But you really do not know why?

Mr. Bentley: I think the point that Mr. Finn made with respect to the Americans feeling more comfortable with the Canadians probably lends a good deal of justification to that situation.

[Traduction]

facteur déterminant ou non puisque je n'étais pas personnellement concerné.

Le sénateur MacEachen: Je m'excuse, mais je vous posais la question au sujet des Américains. Après tout, le Canada a fait une offre que les Américains n'étaient pas prêts à accepter. Pourquoi ont-ils acquiescé cette fois-ci à la suppression des droits de douane? Je suppose que vous avez raison de dire qu'il est plus facile pour deux personnes de s'entendre que pour un grand nombre d'entre elles. Se pourrait-il que les Américains n'aient pas voulu en arriver à une entente bilatérale sur la question des produits pétrochimiques lors des négociations multilatérales parce qu'elle les aurait obligés à faire profiter tous leurs partenaires commerciaux du traitement de la nation la plus favorisée? Pensez-vous que ce soit là la raison? Je suis tout simplement curieux.

M. Bentley: Sénateur, je ne voudrais pas vous donner l'impression que nous avons des espions aux États-Unis, mais nous sommes une société multinationale et mon ami, M. Finn, travaille de très près avec les usines américaines, dont 14 nous appartiennent. Il pourrait probablement faire le jour sur la position des Américains.

M. Gerry Finn, directeur, Relations avec le gouvernement, Polysar Ltée: Sénateur, vous avez tout à fait raison: les Américains ont modifié leur position. Cependant, la différence la plus importante tient, je pense, à ce que les négociations revêtaient la dernière fois un caractère multilatéral. L'accord qui nous intéresse ici est un accord bilatéral. Les industries canadienne et américaine ont beaucoup plus de points en commun. En fait, les prochains témoins pourraient probablement eux aussi répondre à cette question, j'en suis certain, mais tout de suite après les dernières négociations multilatérales les industries canadienne et américaine de produits chimiques ont entrepris de discuter entre elles de la possibilité de réduire les barrières sur une base sectorielle entre le Canada et les États-Unis. Je pense donc que ce qui se dégage des dernières négociations multilatérales, c'est que les Américains hésitaient à négocier sur une base multilatérale parce qu'ils ont beaucoup moins d'affinité avec d'autres pays du GATT et qu'ils ne sont pas certains de pouvoir soutenir leur concurrence sur le plan international aussi bien que celle du Canada.

Cette fois-ci, cependant, l'industrie américaine pense avoir affaire à des gens qu'elle connaît et comprend. Les deux industries sont déjà assez bien intégrées. Cela étant dit, je dirais que leurs intérêts diffèrent toutefois un peu en ce sens que les sociétés de produits chimiques canadiennes voulaient que les droits de douane soient abolis immédiatement alors que leurs homologues américains auraient voulu qu'ils soient maintenus pendant dix ans. Certaines différences demeurent, mais dans l'ensemble et si l'on considère l'accord dans sa totalité, je pense qu'on peut dire que l'industrie américaine a changé son fusil d'épaule.

Le sénateur MacEachen: Mais savez-vous au juste pourquoi?

M. Bentley: Je pense que M. Finn avait raison de dire que les Américains se sentent beaucoup plus à l'aise avec les Canadiens, ce qui expliquerait en grande partie ce qui s'est produit.

[Text]

Senator MacEachen: Let me just put the question another way. Let us say that for some reason this agreement collapses. Let us say it is not approved by the U.S. Congress, which is a possibility. In that event, you would presumably then attempt to achieve these same objectives through the multilateral GATT round, or the Uruguay round, because the benefits accruing in that way would be as good as those accruing in this way. Therefore, what do you think your chances would be at the multilateral round to get these same benefits?

Mr. Bentley: If this agreement is approved in five years, we now have the reduction. My personal opinion is that our chances of improving on that in the multilateral round are not great.

Senator MacEachen: No. I am saying that, if this free trade agreement collapses, it will have collapsed well before the GATT round is in its intensive phase, and in that circumstance, presumably, you would attempt to achieve through the GATT round what you have achieved here.

Mr. Bentley: I think we certainly will attempt it, and probably attempt to improve upon it.

Senator MacEachen: I cannot see how you can improve upon a total elimination of the tariff.

Mr. Bentley: That is right, but perhaps we could work on achieving it sooner, during that five-year period.

However, if this does take place and we revert to the GATT, then the U.S. will certainly retreat to their position of tariff reduction over ten years. In my opinion, based on the fact that there are so many countries involved in the multilateral round, the chances of our achieving that are not as good as what we have achieved here with the free trade agreement.

Senator MacEachen: Is that because the Americans would not want to give the same access to other GATT partners as they do to Canada?

Mr. Bentley: In my personal opinion the Americans feel more comfortable with Canadians, yes.

Senator MacEachen: Surely they do not decide things on the basis of comfort?

Mr. Bentley: I cannot speak for the American chemical industry.

Senator MacEachen: What about the Canadian chemical industry?

Mr. Finn: The U.S. chemical industry is terribly concerned about many other countries around the world, such as Mexico and Saudi Arabia in terms of competing on chemicals. Therefore, the affinity, the similarity and the symmetry between Canada and the U.S. is, I think, reflected in this free trade agreement. I think there is a difference and I think Canada operates in the same fashion. I think we end up striking arrangements with countries that we feel are to our advantage. That is what the Americans have done with respect to this par-

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Laissez-moi vous poser la question en des termes différents. Supposons que, pour quelque raison que ce soit, cet accord tombe à l'eau. Supposons qu'il ne soit pas approuvé par le Congrès américain, ce qui est possible. Dans ce cas, vous essaieriez probablement d'atteindre les mêmes objectifs dans le cadre de négociations multilatérales du GATT ou de l'Uruguay Round parce que les avantages seraient les mêmes d'une façon ou de l'autre. Quelles seraient alors vos chances d'obtenir les mêmes avantages aux termes de négociations multilatérales?

M. Bentley: Si cet accord est approuvé dans cinq ans, il n'en demeure pas moins qu'il y aura eu réduction. Je pense personnellement qu'il nous sera difficile d'obtenir plus suite à des négociations multilatérales.

Le sénateur MacEachen: Vous n'avez pas compris le sens de ma question. Ce que je voulais dire, c'est que si l'Accord de libre-échange échouait—et dans ce cas ce sera bien avant que les négociations du GATT en soient à une étape avancée—vous cherchiez vraisemblablement à obtenir dans le cadre des négociations ce que vous avez obtenu ici.

M. Bentley: C'est sûrement ce que nous essaierions de faire et probablement d'obtenir mieux encore.

Le sénateur MacEachen: Je ne vois pas ce que vous pourriez obtenir de plus qu'une suppression des droits de douane.

M. Bentley: C'est vrai, mais nous pourrions peut-être chercher à ce qu'il y ait élimination plus tôt au cours de cette période de cinq ans.

Cependant, si l'accord n'est pas signé et que nous en revenions au GATT, les Américains voudront certainement qu'il y ait réduction des tarifs sur une période de dix ans comme ils le préconisaient. À mon avis, étant donné que de si nombreux pays participent aux négociations multilatérales, nous n'aurons probablement pas la chance d'obtenir des avantages aussi intéressants que ceux qui découleraient de l'Accord de libre-échange.

Le sénateur MacEachen: Est-ce parce que les Américains ne voudraient pas accorder à d'autres partenaires du GATT le même accès qu'au Canada?

M. Bentley: Je pense personnellement que les Américains sont plus à l'aise avec les Canadiens, oui.

Le sénateur MacEachen: Ils ne prennent sûrement pas leurs décisions en fonction de leur degré d'aise?

M. Bentley: Je ne peux pas parler au nom de l'industrie américaine des produits chimiques.

Le sénateur MacEachen: Mais qu'en est-il de l'industrie canadienne des produits chimiques?

M. Finn: L'industrie chimique américaine craint terriblement la concurrence de beaucoup d'autres pays, comme le Mexique et l'Arabie saoudite. Par conséquent, l'Accord de libre-échange traduit bien l'affinité, la similitude et le symétrie qu'il y a entre le Canada et les États-Unis. Je crois qu'il y a une différence et que le Canada fonctionne de la même façon: nous concluons des ententes avec des pays lorsque nous estimons que c'est dans notre intérêt. C'est ce que les Américains ont fait avec l'Accord du libre-échange, mais lorsqu'ils aborde-

[Text]

ticular deal. When they get into the GATT round, their objectives are somewhat different, although not necessarily vis-à-vis Canada.

Senator MacEachen: I have just one more question. Presumably the Canadian industry in a multilateral forum, if it achieves these particular benefits, would multilateralize them?

Mr. Bentley: Certainly, if that is what was agreed to.

Senator MacEachen: No, but would you agree to it?

Mr. Bentley: Yes, absolutely.

Senator MacEachen: So the obstacle, presumably, would be the Americans?

Mr. Bentley: That is a supposition that you are making, senator. I cannot take their position. All I know is the position they took for this one. I know what we have agreed to.

Senator MacEachen: In any event, I think it goes to a very key point in the debate on the free trade agreement, namely, that it is better to proceed. There is a point of view—and I am not saying that I subscribe to it—which argues that it is better to proceed multilaterally and secure benefits in a multilateral context than in a bilateral context.

I am saying that, if it is indeed true we can get the same benefits multilaterally as we can get bilaterally, then that would be fine, but if we cannot get those benefits multilaterally, that is another matter. That is why I am asking you whether you could throw some light on the question. I must say that your answers are somewhat inconclusive so far as I am concerned.

Mr. Bentley: I think this is an interesting line of questioning, but having achieved this in a bilateral agreement would augur very well for broadening in a multilateral agreement. I think the fact that we have achieved this would give us a basis from which to negotiate. Having achieved this in a bilateral agreement, we could go on and broaden it to a multilateral basis.

Senator MacEachen: I have one more question. If I may, I should like to look at one of your sentences, which reads as follows:

Perhaps more importantly the agreement guarantees—
“Guarantees” is the word:

—that Canada would be exempted from any potential new U.S. tariff on oil.

I would be pleased to know how you reach that conclusion—that is, that there is a guarantee in this agreement that Canada would be exempted from any potential new U.S. tariff on oil.

Mr. Bentley: In the discussions with the people in the SAGIT, and in discussions with the people who negotiated the agreement, we were told that, and we are displaying here what we believe to be the case.

Senator MacEachen: But you are taking that on faith from the Canadian negotiators, presumably.

[Traduction]

ront la ronde de négociations du GATT, leurs objectifs seront quelque peu différents, mais pas nécessairement en ce qui concerne le Canada.

Le sénateur MacEachen: Une dernière question: peut-on présumer que l'industrie canadienne, si le libre-échange lui profite, voudra conclure des ententes semblables avec de nombreux pays?

M. Bentley: Certainement, s'il le peut.

Le sénateur MacEachen: Mais seriez-vous d'accord?

M. Bentley: Absolument.

Le sénateur MacEachen: Donc nous pouvons présumer que les Américains sont l'obstacle à surmonter, n'est-ce pas?

M. Bentley: Vous émettez une hypothèse, sénateur. Je ne peux pas me mettre à leur place. Tout ce que je sais, c'est leur position à l'égard du libre-échange. Je sais ce dont nos deux pays ont convenu.

Le sénateur MacEachen: Quoi qu'il en soit, cela met en lumière un point fondamental du débat sur l'Accord de libre-échange, à savoir qu'il vaut mieux aller de l'avant. Selon une certaine théorie à laquelle je ne souscris pas nécessairement, il vaut mieux négocier et conclure des ententes multilatérales que bilatérales.

Tout ce que je dis, c'est que s'il est vrai que nous pourrions nous assurer les mêmes avantages dans des négociations multilatérales qu'en concluant un accord bilatéral, ce serait parfait; par contre, si c'est impossible, c'est une autre histoire. Voilà pourquoi je vous demande des précisions. Je dois vous dire qu'en ce qui me concerne, vos réponses ne sont pas vraiment concluantes.

M. Bentley: Je trouve vos questions intéressantes; le fait d'avoir libéralisé le commerce au moyen d'un accord bilatéral augure bien de nos chances de le libéraliser également sur le plan multilatéral. La conclusion de l'Accord de libre-échange pourrait nous servir de base de négociation.

Le sénateur MacEachen: J'ai une autre question à vous poser. Si vous me le permettez, je voudrais citer une phrase de votre mémoire, qui dit ce qui suit:

Ce qui est peut-être plus important, c'est que l'Accord garantit . . . Vous dites bien «garantit».

. . . que les États-Unis exempteront le Canada de tous leurs nouveaux droits de douane sur le pétrole.

Je voudrais savoir comment vous en venez à la conclusion que l'Accord garantit cela.

M. Bentley: C'est ce qu'on nous a dit dans les discussions que nous avons eues avec le GCSCE et avec ceux qui ont négocié l'Accord; nous croyons donc qu'il en sera ainsi.

Le sénateur MacEachen: Mais lorsque vous dites cela, on peut présumer que vous faites confiance aux négociateurs canadiens.

[Text]

Mr. Bentley: I think "faith" has been used in some context previously, but that is the basis on which we believe that to be the case.

Senator MacEachen: I thought you might be able to quote from the agreement and the procedures that would be followed, because my colleague, Senator Stewart (Antigonish-Guysborough), earlier raised the same question because a similar statement was made, that forever and a day into the future there is a guarantee that American action would not be used against electricity.

I am not saying that is not the case, but I should like to know how that emerges from the free trade agreement, and particularly how that is related to the omnibus trade bill.

Mr. Finn: There are a number of terms and phrases used in the agreement that are somewhat ambiguous for all of us when we read them. What we have been doing in Polysar, and on the SAGIT, is speaking with the people who were in the room during the negotiations. We have spoken to our industry colleagues, and as Mr. Bentley has said, I sit on a committee in both Canada and the United States that has been involved in this agreement, and we were told by people from both sides of the border that their view is that Canada would be exempted from any potential new U.S. tariff on oil. The Federal Energy Minister, Marcel Masse, has circulated a document of some 20 pages elaborating on the energy aspects of the free trade agreement. In that document he has said that Canada is guaranteed it will be exempted from any potential new U.S. tariff on oil.

So that is as much as we can state, but that is clearly the feeling, and we are prepared to accept that.

The Chairman: Is that not clear in article 902?

Senator MacEachen: Is it?

The Chairman: Article 902 states:

In circumstances where a Party imposes a restriction on importation from or exportation to a third country of an energy good, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the Party from:

(a) limiting or prohibiting the importation from the territory of the other Party—

No, that is not it.

Senator MacEachen: We can get it later. I was asking the witness.

The Chairman: I know I have read it somewhere in the agreement. Your question was: If the United States imposes an import duty on oil—

Senator MacEachen: I have asked the witness to explain a sentence in his brief, which reads as follows:

Perhaps more importantly the agreement guarantees that Canada would be exempted from any potential new U.S. tariff on oil.

[Traduction]

M. Bentley: Je crois qu'on a déjà employé le terme «confiance» dans un autre contexte, mais c'est sur la confiance que notre opinion est basée.

Le sénateur MacEachen: J'espérais que vous pourriez citer une partie de l'accord ou de la procédure prévue, parce que mon collègue, le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough), a déjà posé la même question à la suite d'une déclaration voulant, elle aussi, qu'il soit garanti pour toujours et à jamais que les Américains ne prendront pas de mesures compensatoires à l'égard des exportations canadiennes d'électricité.

Je ne dis pas que ce n'est pas le cas, mais je voudrais savoir comment cela est garanti par l'Accord et surtout quel sera l'effet de la loi d'application générale sur le commerce.

M. Finn: Le texte de l'Accord comporte bien un certain nombre de termes et d'expressions dont le sens reste assez obscur pour toute le monde. Nous avons eu des entretiens avec des gens de Polysar et des membres du GCSCE qui étaient présents lors des négociations. Nous avons discuté avec nos collègues de l'industrie et, comme M. Bentley l'a dit, je fais partie d'un comité composé de Canadiens et d'Américains qui a travaillé à l'Accord de libre-échange; on nous a dit, des deux côtés de la frontière, que le Canada serait exempté de tout nouveau droit de douane américain sur le pétrole. Le ministre fédéral de l'Énergie, Marcel Masse, a fait circuler un document d'une vingtaine de pages qui donne des précisions sur les conséquences de l'Accord de libre-échange pour le secteur de l'énergie. Dans ce document, il écrit que le Canada a la certitude d'être exempté de tout nouveau droit de douane américain sur le pétrole.

C'est tout ce que nous pouvons affirmer, mais c'est très nettement ce qui découle de ce que l'on nous a dit et nous n'avons pas de raison de ne pas le croire.

Le président: N'est-ce pas clair à l'article 902?

Le sénateur MacEachen: Vraiment?

Le président: L'article 902 prévoit ce qui suit:

Dans l'éventualité où une partie à l'Accord imposerait des restrictions aux importations d'un tiers pays ou à ses exportations vers ce tiers pays d'un produit énergétique, rien dans le présent Accord ne pourrait être interprété comme l'empêchant de limiter ou d'interdire l'importation de ce produit du territoire de l'autre partie...

Non, ce n'est pas cela.

Le sénateur MacEachen: Nous trouverons le passage en question plus tard. Pour l'instant, je pose la question au témoin.

Le président: Je sais que je l'ai lu quelque part dans l'Accord. Vous vouliez savoir ce qui arriverait si les États-Unis imposaient un droit sur l'importation du pétrole...

Le sénateur MacEachen: J'ai demandé au témoin de m'expliquer une phrase de son mémoire qui dit ce qui suit:

Ce qui est peut-être plus important, c'est que l'Accord garantit que les États-Unis exempteront le Canada de tous leurs nouveaux droits de douane sur le pétrole. Le

[Text]

The witness has said, "We have been told that by the minister and others". That is as far as I will take it. I can read the agreement for myself.

The Chairman: I was just trying to help you by finding that in the agreement. It is in there somewhere.

I now call upon Senator Hays.

Senator Hays: Mr. Chairman, I have one question, and it arises out of an interesting situation we have in Alberta today where a group calling itself the Ethane Owners' Group is complaining about ethane being supplied to a number of petrochemical users at the incremental cost of gas.

The dispute is really over access to how much ethane; is it all the ethane there is coming out of straddle plants, or is it what is needed to keep the current plants going, or the current plants plus one?

The members of the Ethane Owners' Group have indicated that they think there is a good argument to be made that this constitutes a supply of feedstock at lower than its fair market value.

First, I am wondering if that agreement has any validity, and, secondly, if in the strategic advisory group you discussed how those kinds of problems would be dealt with, assuming they are problems.

So, is this a problem, and if it is, did the advisory group have discussions and, if so, can you enlighten us as to how those kinds of problems can be dealt with, whereas in Alberta ethane is being supplied to update ethylene ultimately at the incremental cost of gas? This only comes to the fore because of the upstreaming and because of the alternative use for the ethane?

Do you think that is something that would be countervailable? Did you discuss how we could deal with those kinds of problems?

Mr. Bentley: That was not discussed in the SAGIT. As you know, that was the subject of an extensive hearing. A gentleman who will appear before the committee right after me is better able to deal with that than I am. We did not deal with that within our SAGIT group, but if you ask that question of the next group you will get a more comprehensive answer.

Senator Hays: That is an easy way of dealing with it.

Mr. Finn: There was one member of the SAGIT, however, who was prepared to offer an opinion on that subject. He offered that opinion on a few occasions in the SAGIT and in private conversations. He is the President of Nova Corp, John Feick. He told everyone who asked him that the price of ethane that his company was paying was available to anyone who wanted to set up shop in Alberta. So his view was that it was a market-driven price. There was a different view among the people in the chemical industry in the United States where I go to committee meetings. They were continually asking me about the two-price system for gas in Alberta. That debate is active not only in Alberta but in major centres outside the country as well.

[Traduction]

témoin a dit que le ministre et d'autres personnes la lui avaient assuré.

Cela me suffit. Je trouverai le passage pertinent dans l'Accord.

Le président: J'essayais simplement de le trouver pour vous aider. Il doit bien être quelque part.

Je donne maintenant la parole au sénateur Hays.

Le sénateur Hays: Monsieur le président, ma question découle du fait, assez intéressant, qu'en Alberta, un groupe qui se nomme *Ethane Owners' Group* se plaint de ce qu'un certain nombre de sociétés pétrochimiques obtiennent l'éthane au prix de revient marginal du gaz.

En fait, le litige porte sur la quantité d'éthane qu'ils peuvent obtenir; s'agit-il de tout l'éthane qui sort des installations de traitement complémentaires ou uniquement de ce dont ces entreprises ont besoin pour continuer de produire ou d'un peu plus?

Les membres du groupe ont dit qu'à leur avis, ils sont justifiés de prétendre que cela constitue un approvisionnement en matière première à un prix inférieur à sa juste valeur marchande.

Premièrement, je voudrais savoir si l'entente en question est valide et si vous avez discuté, dans votre groupe consultatif stratégique, de la façon dont les problèmes de ce genre seraient réglés, le cas échéant.

Donc, s'il y a un problème, le groupe consultatif en a-t-il discuté et, dans l'affirmative, pouvez-vous nous dire comment nous pouvons résoudre les problèmes de l'Alberta, où l'éthane est fourni à des raffineries d'éthylène au prix de revient marginal du gaz? Le problème se pose-t-il uniquement parce qu'il s'agit de la matière première et qu'il y a une autre façon d'utiliser l'éthane?

Croyez-vous que cela pourrait nous valoir des droits compensatoires aux États-Unis? Avez-vous discuté de la façon de résoudre ce genre de problème?

M. Bentley: Nous n'en n'avons pas discuté au GCSCE. Comme vous le savez, cela a fait l'objet d'une longue audience. Je crois que le témoin que vous entendrez tout de suite après moi pourra vous en dire plus long à ce sujet. Le GCSCE n'en a pas discuté, mais si vous posez la question aux prochains témoins, vous aurez plus de précisions.

Le sénateur Hays: Voilà une façon pratique de s'en sortir.

M. Finn: Cependant, un des membres du GCSCE avait une théorie qu'il a exposée à quelques reprises lors des réunions du GCSCE et au cours de conversations privées. Il s'agit de John Feick, président de Nova Corp. Il a dit à tous ceux qui le lui ont demandé que quiconque voulait s'établir en Alberta pouvait obtenir l'éthane au même prix que sa société. Il estimait donc que ce prix était déterminé par le marché. Les représentants de l'industrie chimique américaine donnent un autre avis lors des séances du comité tenues aux États-Unis. Ils me demandent toujours de leur expliquer le système du double prix du gaz pratiqué en Alberta. La question suscite donc beaucoup d'intérêt non seulement en Alberta, mais aux audiences importantes tenues à l'extérieur du pays.

[Text]

The Chairman: I have a hopeless time keeping up with the distinctions between methanol, polyethylene and other products of that type used by the chemical industry. Therefore, my questions will be very general.

From your testimony, my understanding is that your feedstock is oil-based and not gas-based. You use gas as a heating fuel; is that correct?

Mr. Bentley: We use both. We use liquids which are crude and we use natural gas liquids. We use natural gas for fuel purposes.

Senator Hays: Do you get your daily consumption of ethane from Alberta?

Mr. Bentley: Yes.

Senator Hays: Is that an incremental gas cost?

Mr. Bentley: Practically all of our feedstocks come from Alberta with the exception of some we have been buying from Michigan and the odd cargo of naptha that we buy offshore.

The Chairman: But primarily you buy from Alberta and that is mostly oil-based.

Mr. Bentley: It is both oil-based and natural gas liquids, which are different from natural gas.

The Chairman: In his testimony the other day, Mr. Pearce said that the majority of the products of the Nova Petro Chemical facilities were gas-based rather than oil-based.

Mr. Bentley: Yes.

The Chairman: He said that the petrochemical plants in the Gulf coast of the United States were mostly oil-based.

Mr. Bentley: The petrochemical plants in the Gulf coast are the most flexible. To put it in more understandable terms, we can use 60 per cent crude oil and 40 per cent gas. I think that is the distinction. Many of the plants in the Gulf coast of the United States can switch from 100 per cent crude, or liquids, to 100 per cent gas. They have great flexibility.

The plants in the west that Mr. Pearce was talking about are gas-based.

The Chairman: What does that mean from a competitive point of view?

Mr. Bentley: From a competitive point of view you want to be able to use what is cheapest at the time to make your products. The key to petrochemical plants is to be as flexible as possible so that when natural gas liquids are cheap you can use those and when crude goes down you can use that.

The Chairman: Would I be correct in my assumption that, since the Americans wanted ten years for the transition, while we wanted none but settled for five, this particular aspect of the deal is to our advantage?

Mr. Bentley: Yes, but there are pluses and minuses on both sides. The main advantage the Gulf coast industries have is their total flexibility and the large nature of their industry where they can interchange feedstocks.

[Traduction]

Le président: Comme je n'arrive pas à distinguer le méthanol, le polyéthylène et d'autres produits du même type utilisés dans l'industrie chimique, je vais vous poser des questions très générales.

Je crois comprendre de votre témoignage que c'est le pétrole et non le gaz qui vous sert de matière première. Vous vous servez du gaz pour le chauffage, n'est-ce pas?

M. Bentley: Nous utilisons les deux. Nous nous servons de matières liquides brutes et de liquides fabriqués à partir de gaz naturel. Nous nous servons du gaz naturel comme combustible.

Le sénateur Hays: L'éthane que vous consommez chaque jour provient-il d'Alberta?

M. Bentley: Oui.

Le sénateur Hays: Au prix de revient marginal du gaz?

M. Bentley: Presque toutes les matières premières que nous utilisons proviennent de l'Alberta à l'exception de quelques-unes que nous achetons au Michigan et de quelques cargaisons occasionnelles de naphte que nous achetons à l'étranger.

Le président: Mais vous achetez surtout de l'Alberta et surtout des dérivés du pétrole, n'est-ce pas?

M. Bentley: Nous achetons des dérivés du pétrole et des liquides tirés du gaz naturel qui sont différents du gaz naturel.

Le président: L'autre jour, dans son témoignage, M. Pearce a dit que la majeure partie des produits que Nova Petro Chemical utilise dans ses usines étaient à base de gaz plutôt qu'à base de pétrole. Est-ce exact?

M. Bentley: Oui.

Le président: Il a dit qu'aux États-Unis, les usines pétrochimiques de la côte du golfe utilisent surtout du pétrole; est-ce exact?

M. Bentley: Les usines pétrochimiques de cette région jouissent de la plus grande marge de manœuvre. En termes simples, le pétrole représente 60 p. 100 de la matière première que nous utilisons et le gaz, 40 p. 100. C'est là que réside la différence. Aux États-Unis, beaucoup d'usines de la côte du golfe peuvent n'utiliser que du pétrole brut ou des combustibles liquides ou que du gaz naturel. Elles jouissent d'une grande souplesse.

Les usines des provinces de l'Ouest dont M. Pearce a parlé utilisent du gaz naturel.

Le président: Quelle différence cela fait-il du point de vue de la concurrence?

M. Bentley: Pour être concurrentiel, il est préférable d'utiliser la matière première la moins chère que l'on puisse trouver. Pour les usines pétrochimiques, il est prioritaire de pouvoir fonctionner aussi bien au moyen de matières premières différentes afin de toujours pouvoir utiliser la moins chère.

Le président: Me tromperais-je en presumant que le fait que les Américains aient demandé une période de transition de dix ans, alors que nous n'en demandions pas, même si nous en avons accepté une de cinq ans, sera à notre avantage?

M. Bentley: Oui, mais cela aura des avantages et des inconvénients des deux côtés de la frontière. Les principaux avantages des sociétés établies sur la côte du golfe aux États-Unis est leur totale liberté quant aux matières premières qu'elles utili-

[Text]

The Chairman: In spite of that, the Americans appear to feel that we have the advantage in this particular sector.

Mr. Bentley: That is right.

The Chairman: I am sure there will be lots of others where we do not have the advantage.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have a question for Mr. Finn, who seems to be extremely knowledgeable with regard to the negotiations and the views.

He said earlier that there are some ambiguities in the agreement as it affects the industries which he represents. I assume that the U.S. interests will interpret those ambiguities in a way that is favourable to themselves, if and when the occasion arises. Can you give us some examples of the kinds of ambiguities you are referring to so that we can judge whether they are trivial or of greater importance?

Mr. Finn: If we continue to look at the energy side, one issue that gets a lot of press is the proportional access issue in the energy sector. It is said that if we provide oil and gas to the Americans in good times, we must also provide them with a proportional share in the bad times.

If you read the words in the agreement, whether you are an American or a Canadian, it is difficult to understand how some aspects of that proportional access are going to be implemented.

Therefore, what we are waiting for on both sides of the border, and what the experts on both sides of the border are working on now, is the follow up to that, which is the enabling legislation that will define what "proportional access" means in a variety of circumstances; how it would be implemented; what would cause it to be triggered; and that kind of thing. That would be one example.

Another example centres around the issue Senator MacEachen raised, the oil import fee. We have stated that there are some ambiguous words in the agreement. It is not clear what would happen and that is why I think the subsequent musings of the experts telling us what the intent of the agreement was and telling us what went on in the actual negotiating room is what we are relying on when we are taking a position of support.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You believe that those musings will be reflected in the legislation in the United States.

Mr. Finn: Absolutely. They certainly are at it very actively, much as we are in Canada. All of the experts are trying to make sure, in the greatest detail possible, that those are clear.

The Americans may well want to interpret the ambiguities in a sense that is favourable to them. I can assure you that Canadians are trying to interpret them in a way that is favourable to us.

[Traduction]

sent et la variété de leurs produits, qui leur permet de passer d'une matière première à une autre.

Le président: En dépit de cela, les Américains semblent considérer que nous avons l'avantage dans ce secteur.

M. Bentley: C'est exact.

Le président: Je suis certain qu'il y a une foule d'autres domaines dans lesquels nous n'avons pas l'avantage.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai une question pour M. Finn, qui semble parfaitement au courant du contenu des négociations ainsi que des opinions de toutes les parties.

Il a dit tout à l'heure que le texte de l'Accord était quelque peu ambigu en ce qui concerne les industries qu'il représente. J'imagine que les Américains interpréteront ces ambiguïtés à leur avantage chaque fois que l'occasion s'en présentera, si cela arrive. Pourriez-vous nous en citer quelques-unes pour que nous puissions juger de leur importance?

M. Finn: Pour rester dans le domaine de l'énergie, l'une des questions qui font beaucoup parler d'elles dans les journaux est celle de l'accès proportionnel dans le secteur de l'énergie. On dit que si nous fournissons du pétrole et du gaz aux Américains dans les années de prospérité, nous devons également leur en fournir une part proportionnelle dans les années difficiles.

Lorsqu'on lit l'Accord, qu'on soit américain ou canadien, on comprend mal comment il sera possible d'appliquer certains aspects des dispositions sur l'accès proportionnel.

Par conséquent, ce que nous attendons des deux côtés de la frontière et ce à quoi les experts des deux pays travaillent à l'heure actuelle, c'est la loi habilitante qui définira ce que signifie l'accès proportionnel dans diverses circonstances, comment la disposition sera appliquée, ce qui entraînera son application, etc.

La question que le sénateur MacEachen a soulevée, c'est-à-dire les droits de douane sur les importations de pétrole, est un autre exemple d'ambiguïté. Nous avons dit que certains termes de l'Accord sont ambigus. Nous ne sommes pas sûrs de la façon dont ils seront appliqués et c'est pourquoi nous fondons notre appui de l'Accord sur ce que les experts nous disent au sujet de l'esprit de l'Accord et de ce qui s'est vraiment passé au cours des négociations.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous croyez que les législateurs américains tiendront compte de leurs réflexions?

M. Finn: Absolument. Ils travaillent autant que nous à la rédaction de cette loi. Tous les experts s'efforcent de faire en sorte que ces définitions soient le plus claires et le plus détaillées possible.

Il se peut bien que les Américains soient tentés d'interpréter ces ambiguïtés à leur avantage, mais je puis vous assurer que nous en faisons autant.

[Text]

Mr. Ritchie in particular has told us on a number of occasions that there is a basic intent, which both sides have agreed to, and that the ultimate enabling legislation will have to reflect that intent.

The Chairman: Honourable senators, on behalf of the committee I wish to thank Mr. Bentley and Mr. Finn for their presentation. I am sure it will prove most helpful. Thank you.

Honourable senators, we now have with us the representatives of the Canadian Chemical Producers' Association. As our witnesses we have Mr. Belanger, President of the Association; Mr. J.K. Lambie, Vice President, Celanese Canada Inc.; Mr. Arthur Le Neveu, Vice President, Business Development, Canadian Chemical Producers' Association; and Mr. Gary Telmer, Manager, Hydrocarbons and Energy Department, Dow Chemical Canada Inc.

I believe, Mr. Belanger, you will be making the opening statement on behalf of the association. I would now ask you to proceed with your statement, and we will then follow with questions.

Mr. J.M. Belanger, President, Canadian Chemical Producers' Association: Thank you, Mr. Chairman, for allowing us to present our views to you today. We welcome this opportunity, and we would like to describe in particular the impact that this will have on the petrochemical sector. I am Jean Belanger, President of the CCPA. On my left we have Mr. Art Le Neveu, Vice President with the association; on my immediate right is Mr. Jim Lambie who, besides being Vice President of Celanese, is Chairman of our Trade Policy Committee. Next to him is Mr. Gary Telmer, who besides being the Manager of Hydrocarbons and Energy for Dow Chemical Canada, also chairs our own energy working group.

It is certainly appropriate to include the petrochemical industry in your consideration of the Free Trade Agreement's implications for Canada's oil and gas industry since the two industries are interdependent. The petrochemical industry depends on the oil and gas industry for secure sources of feedstocks at competitive prices. In fact, feedstock costs broadly range from 50 per cent to 70 per cent of the full factory cost of primary petrochemical products and they are the dominant factor in the economics and competitiveness of the industry. In turn, the petrochemical industry provides the oil and gas industry with a large, stable, year-round domestic customer. Because of this interdependence, CCPA is interested in the FTA's impact on Canada's oil and gas industry as well as the impact on the petrochemical industry itself.

[Traduction]

Les ambassadeurs, surtout M. Ritchie, nous ont dit à plusieurs reprises que les deux pays se sont entendus sur l'esprit de l'Accord et que la loi habilitante devra traduire cet esprit.

Le président: Au nom du Comité, je remercie M. Bentley et M. Finn pour leurs exposés. Je suis certain qu'ils nous seront utiles. Merci.

Nous allons maintenant entendre des représentants de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. Il s'agit de M. Bélanger, président, M. J. K. Lambie, vice-président de Celanese Canada Inc, M. Arthur Le Neveu, vice-président, Expansion des entreprises, Association canadienne des fabricants de produits chimiques, et M. Gary Telmer, directeur du département des hydrocarbures et de l'énergie de Dow Chemical Canada Inc.

Si je ne m'abuse, M. Bélanger va faire la déclaration préliminaire au nom de l'Association. Je lui cède donc la parole et lorsqu'il aura terminé, nous interrogerons les témoins.

M. J. M. Bélanger, président de l'Association canadienne des fabricants des produits chimiques: Monsieur le président, je vous remercie de nous avoir permis d'exposer notre point de vue au comité. Nous en sommes très heureux. Nous voudrions plus particulièrement décrire au comité les conséquences que l'Accord aura sur le secteur de la pétrochimie. Permettez-moi d'abord de me présenter: je m'appelle Jean Bélanger et je suis président de l'Association canadienne des fabricants des produits chimiques. À ma gauche, M. Arthur Le Neveu, vice-président, et à ma droite, M. Jim Lambie, vice-président de Celanese et président de notre Comité de la politique commerciale. À côté de lui, M. Gary Telmer, directeur du département des hydrocarbures et de l'énergie de Dow Chemical Canada inc. et président de notre propre groupe de travail sur l'énergie.

Il est certainement très pertinent d'inclure l'industrie pétrochimique dans votre examen de ce que l'Accord de libre-échange implique pour l'industrie canadienne du pétrole et du gaz puisque ces deux industries sont interdépendantes. L'industrie pétrochimique compte sur l'industrie du pétrole et du gaz pour se procurer les matières premières dont elle a besoin à des prix concurrentiels. En fait, le coût de la matière première représente de 50 à 70 p. 100 du prix à l'usine des produits pétrochimiques de base et il détermine plus que tout autre facteur la situation économique et la compétitivité de l'industrie. Quant à elle, l'industrie pétrochimique est pour l'industrie pétrolière et gazière un client important, sûr, permanent et canadien. C'est cette interdépendance qui explique l'intérêt de l'Association à l'égard des répercussions que l'Accord de libre-échange aura sur l'industrie canadienne du pétrole et du gaz et sur l'industrie pétrochimique.

[Text]

Let me state CCPA's position at the outset. The CCPA has been urging the negotiation of a bilateral trade agreement with the United States since at least the beginning of this decade, primarily to secure the removal of those U.S. tariffs which limit expansion opportunities for the Canadian chemical industry. CCPA has carefully considered both the preliminary transcript of the FTA and the legal text. We have found that the FTA does satisfy the policy principles which CCPA believes should underlie a bilateral agreement. As a result, our board of directors has agreed to support the FTA, although CCPA will still carefully consider the implementing legislation when it is introduced and provide a further report to its board at that time. In 1986 35 per cent of Canada's petrochemical production was exported and about 57 per cent of those exports were destined for the United States. The major benefit of the FTA for the petrochemical industry will be to maintain or improve access to the U.S., our most important export market.

Before discussing in some detail the implications of the FTA's energy provisions, which I realize is the focus of this committee, I would like to make a few introductory comments about the nature of the petrochemical industry and its support for the FTA as a whole. CCPA represents over 70 manufacturing companies which produce about 90 per cent of Canada's total output of manufactured chemicals. The chemical manufacturing industry is Canada's fifth largest in terms of value of factory shipments. It is centred in Ontario, Quebec and Alberta. The major sectors of the industry, in order of size, are petrochemicals, which represents 66 per cent of the industry, fertilizers, inorganic chemicals and specialty chemicals. In 1986 the petrochemical industry achieved sales in excess of \$5 billion and exports of \$1.7 billion, but it had a negative balance of trade of \$82 million, only the second time since 1979 that the trade balance has not been in Canada's favour. Although the industry has enjoyed average annual sales increases of over 10 per cent for the last decade, it has also suffered after tax losses each year from 1982 through 1986, due mainly to the impact of feedstock costs, that I will return to later in these remarks, the recession at the beginning of those years and global overcapacity in the petrochemical industry.

Canada's petrochemical industry produces, from approximately 4 per cent of domestic crude oil and close to 25 per cent of natural gas consumption, including natural gas liquids, a multitude of compounds and derivatives that are further upgraded by many other industries into an array of essential industrial and consumer products, ranging from automotive components and pharmaceuticals to clothing, construction materials, pesticides, paints and cosmetics. The industry is associated with about 200,000 jobs. It directly employs almost 14,000 highly skilled workers; it provides work for about 20,000 construction workers per year during periods of investment in the industry; it sustains about 50,000 jobs in associated upstream industries and services; and it supplies

[Traduction]

J'aimerais d'abord vous exposer quelle est, au départ, la position de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. L'ACFPC demande depuis au moins le début de la décennie la négociation d'un accord commercial bilatéral avec les États-Unis, principalement pour permettre l'élimination des tarifs américains qui entravent l'expansion de l'industrie chimique canadienne. L'ACFPC a bien examiné le texte préliminaire de l'Accord de libre-échange et le texte juridique. Nous avons constaté que l'accord est conforme aux grands principes qui, selon l'ACFPC, devraient sous-tendre un accord bilatéral. Notre conseil d'administration a par conséquent accepté de donner son appui à l'accord, mais l'ACFPC étudiera cependant attentivement la loi d'application lorsqu'elle sera présentée, après quoi elle fera de nouveau rapport au conseil d'administration. En 1986, le Canada a exporté 35 p. 100 de sa production pétrochimique, dont environ 57 p. 100 aux États-Unis. Le principal avantage de l'Accord de libre-échange pour l'industrie pétrochimique est qu'il lui permettra de maintenir ou même d'améliorer l'accès aux États-Unis, notre plus important marché d'exportation.

Avant de parler plus en détail des répercussions des dispositions de l'Accord de libre-échange pour le secteur de l'énergie, auquel le comité s'intéresse, j'aimerais faire quelques observations préliminaires concernant la nature de l'industrie pétrochimique et l'appui qu'elle accorde à l'Accord de libre-échange dans son ensemble. L'ACFPC représente plus de 70 sociétés de fabrication qui assurent environ 90 p. 100 de la production totale canadienne de produits chimiques. L'industrie des chimiques est la cinquième en importance au Canada pour la valeur de ses ventes. Elle est principalement concentrée en Ontario, au Québec et en Alberta. Les principaux secteurs de l'industrie, par ordre d'importance, sont les pétrochimiques, qui représentent 66 p. 100 de l'industrie, les fertilisants, les chimiques inorganiques et les produits spécialisés. En 1986, l'industrie pétrochimique a réalisé des ventes de plus de 5 milliards de dollars et des exportations de 1,7 milliard de dollars, mais elle a accusé un déficit commercial de 82 millions de dollars; c'était la deuxième fois seulement depuis 1979 que la balance commerciale était défavorable au Canada. Bien que l'industrie affiche une hausse annuelle moyenne de ses ventes de 10 p. 100 depuis une décennie, elle a subi chaque année des pertes fiscales de 1982 à 1986, principalement à cause du coût des matières premières, dont je parlerai plus tard, de la récession au début de ces années et de la surcapacité de l'industrie pétrochimique mondiale.

L'industrie pétrochimique canadienne produit, avec environ 4 p. 100 de la consommation intérieure de pétrole brut et 25 p. 100 de la consommation de gaz naturel, y compris les liquides du gaz naturel, une multitude de composés et de dérivés transformés par de nombreuses autres industries en divers produits essentiels à l'industrie et aux consommateurs, notamment des pièces d'automobile et des produits pharmaceutiques, des vêtements, des matériaux de construction, des pesticides, des peintures et des cosmétiques. L'industrie emploie environ 200 000 personnes, dont directement près de 14 000 travailleurs hautement qualifiés; elle fournit chaque année de l'emploi à environ 20 000 travailleurs de la construction pendant les périodes d'immobilisations; elle contribue au maintien de 50 000

[Text]

essential materials and key technology to closely related downstream industries employing in excess of 125,000 workers. Lists of the CCPA member companies which are petrochemical producers, and the major plant locations and products, are attached as appendix A to our submission.

In the interests of time, I will depart from the CCPA's written submission and very quickly summarize what appears on pages 4 through 7 of our brief concerning CCPA's support for the FTA as a whole. When you review those pages you will find that CCPA supports the FTA for the following reasons: it achieves a broad removal of duties; it includes all chemical products and inputs for their manufacture; it provides a phase-in of tariff elimination, which will allow manufacturers time to adjust; it contains satisfactory rules of origin; it contains dispute settlement provisions which, while not exactly what the CCPA has recommended, clearly are superior to the status quo.

A significant majority of CCPA member firms, representing an even higher portion of industry sales, believe they will gain in the long run from the FTA and they are confident about their ability to deal with transitional periods during the phase-in period.

Returning to the text, at the top of page 8, let me briefly describe what the FTA means for CCPA member companies in the petrochemical sector. This sector is the fastest growing and largest chemical industry sector in terms of sales volume. Export markets are particularly important for this sector since about 35 per cent of Canada's total chemical sales is exported. In 1984 the petrochemical industry task force report pointed out that the industry has a potential for future growth based on a unique combination of advantages in Canada, including energy reserves, which provide the basis for the industry's feedstocks, world competitive plants, a highly experienced and productive work force, advanced research and development capability and the reputation as a stable and reliable supplier. The period of global excess capacity for petrochemicals, to which I referred earlier, is coming to an end and this is stimulating investment plans. Canada has the potential to attract new investment in petrochemical facilities due to the advantages I mentioned a moment ago and particularly because commodity petrochemical production is moving to countries with energy reserves.

Moreover the policy framework resulting from government initiatives, such as Canada's market oriented energy policy, transportation deregulation and tax reform, should also enhance investor confidence, although CCPA has serious reservations about whether the proposed amendments to the corporate tax system included in last December's ways and means motion will leave Canadian manufacturers with a cor-

[Traduction]

emplois dans les industries et services connexes en amont; et elle fournit des matériaux et une technologie essentiels à des industries en aval qui lui sont étroitement reliées et qui emploient au-delà de 125 000 personnes. Vous trouverez à l'annexe A de notre mémoire les listes des sociétés membres de l'ACFPC qui sont des producteurs de pétrochimiques, ainsi que les emplacements des principales usines et les produits qu'elles fabriquent.

Pour gagner du temps, le délaisserai le mémoire de l'ACFPC. Je n'en résumerai que très brièvement le contenu des pages 4 à 7, où l'Association explique les raisons de son appui à l'Accord de libre-échange. En lisant ces pages, vous constaterez que l'ACFPC appuie l'Accord de libre-échange pour les raisons suivantes: il supprime une bonne partie des droits et inclut tous les produits chimiques et les moyens de production nécessaires. L'accord prévoit une élimination graduelle des tarifs, ce qui permettra aux industries manufacturières de s'adapter; il énonce des règles d'origine satisfaisante et crée un mécanisme de règlement des différends qui, bien qu'il ne corresponde pas exactement à ce qu'a recommandé l'ACFPC, est nettement supérieur au statu quo.

Une majorité importante des entreprises membres de l'ACFPC, qui représentent une part encore plus importante des ventes de l'industrie, croient qu'elles bénéficieront à long terme de l'Accord de libre-échange et elles ont bon espoir de pouvoir bien se tirer d'affaire pendant les périodes transitoires au cours desquelles l'accord sera graduellement mis en œuvre.

Revenons au texte du mémoire, en haut de la page 8; j'aimerais vous expliquer brièvement ce que l'Accord de libre-échange signifie pour les sociétés du secteur pétrochimique qui sont membres de l'ACFPC. De toute l'industrie chimique, c'est celui qui connaît l'expansion la plus rapide et affiche le chiffre de ventes de plus élevé. Les marchés d'exportation sont particulièrement importants pour ce secteur puisque le Canada exporte 35 p. 100 de toute sa production chimique. En 1984, le Groupe de travail sur l'industrie pétrochimique soulignait dans son rapport que l'industrie a un potentiel de croissance fondé sur un ensemble d'avantages uniques propres au Canada, notamment: des réserves d'énergie, qui fournissent les matières premières de l'industrie; des usines concurrentielles à l'échelle mondiale; une main-d'œuvre très chevronnée et productive; des capacités de recherche et de développement poussées et des fournisseurs ayant une réputation de stabilité et de fiabilité. La période de surcapacité de production de l'industrie pétrochimique mondiale, dont je parlais plus tôt s'achève, ce qui stimule les projets d'investissements. Le Canada possède le potentiel nécessaire pour attirer de nouvelles immobilisations dans l'industrie pétrochimique en raison des avantages que j'ai mentionnés plus haut, mais surtout parce que la production de produits pétrochimiques se déplace vers des pays qui disposent de réserves énergétiques.

En outre, le contexte politique qui résulte des initiatives du gouvernement, notamment la politique énergétique axée sur les marchés, la déréglementation des transports et la réforme fiscale, devrait renforcer la confiance des investisseurs, bien que l'ACFPC doute beaucoup que les modifications du régime de l'impôt des sociétés prévues dans la motion de voies et moyens de décembre dernier assure aux fabricants canadiens un

[Text]

porate tax system that is competitive with that of the U.S. Subject to that one reservation, CCPA believes that a climate exists in which petrochemical investments by both Canadian investors and others will be stimulated as Canada increasingly becomes a location for accessing the North American market as the FTA is implemented. This is especially important for potential foreign investors intending to export part of the new production to their home markets.

The energy chapter of the FTA received careful attention from CCPA, because the petrochemical industry is particularly sensitive to the cost and availability of its oil and natural gas-based feedstocks. In the 1984 Petrochemical Industry Task Force Report, CCPA supported a market-responsive energy policy in which both buyers and sellers could commercially negotiate supply and price and both would have valid and competing options. As you know, the Western Accord of 1985 essentially deregulated the market for crude oil and petroleum products and in the same year the Agreement on Natural Gas Markets and Pricing provided the basis for a market-responsive regime for natural gas sales. Although some issues remain to be resolved, CCPA member companies now have access to market-priced gas through competitive marketing programs or direct sales. The result has been a decrease in the cost of the petrochemical sector's natural gas from about \$1 billion in 1984 to approximately \$700 million in 1987. This is especially important because our U.S. competitors on the Gulf coast saw similar reductions in their feedstock costs.

The exact impact of the FTA's energy provisions within the context of Canada's market-oriented energy policy is difficult to assess because the impact will depend very much upon the specific wording of the implementing legislation and the extent to which that legislation constrains the activities of regulatory bodies. The overall impact on energy pricing and supply is likely to be modest, however, simply because the FTA comes on the heels of the deregulation process. Nevertheless, CCPA believes that the FTA is important because it serves to entrench the market-responsive pricing regime which deregulation introduced and discourages, although it does not prevent, regulated prices for oil and natural gas.

This was one of the conclusions in the assessment of the FTA recently released by the Department of Energy, Mines and Resources. If the government chooses to implement a program that fixes energy prices below world levels, it can still do so, but it cannot charge U.S. buyers more than the set price. This should render such programs less appealing since they cannot be financed through export charges on energy exports to the U.S. Similarly, the government could introduce a program that pegs energy prices above world levels, but the FTA would make such a program difficult to maintain because it prohibits restrictions on imports of cheaper energy from the

[Traduction]

régime fiscal aussi avantageux que celui appliqué aux États-Unis. Mise à part cette seule réserve, l'ACFPC croit qu'il existe un climat qui encouragera les investisseurs canadiens et étrangers à investir dans l'industrie pétrochimique, à mesure que l'application de l'Accord de libre-échange facilitera l'accès du Canada au marché nord-américain. Cet aspect est particulièrement important pour les investisseurs étrangers en puissance qui voudront exporter une partie de la nouvelle production vers leurs propres marchés.

L'ACFPC a porté une attention particulière au chapitre de l'Accord de libre-échange concernant l'énergie, car l'industrie pétrochimique est particulièrement sensible au coût et à la disponibilité de ses matières premières basées sur le pétrole et le gaz naturel. Dans le rapport de 1984 du Groupe de travail de l'industrie pétrochimique, l'ACFPC a prôné une politique énergétique axée sur le marché, en vertu de laquelle les acheteurs et les vendeurs pourraient négocier commercialement l'offre et le prix et disposer d'options valables et concurrentielles. Comme vous le savez, l'Accord de l'Ouest conclu en 1985 a pour l'essentiel déréglementé le marché du pétrole brut et des produits pétroliers, et la même année, l'Accord sur les marchés et les prix du gaz naturel a fourni la base d'un régime de vente du gaz naturel axé sur le marché. Bien qu'il reste certaines questions à éclaircir, les sociétés membres de l'ACFPC ont maintenant accès à des ressources de gaz dont les prix sont déterminés par le marché, grâce à des programmes de commercialisation concurrentiels ou à des ventes directes. Il en résulte une baisse du coût du gaz naturel dans le secteur pétrochimique, d'environ 1 milliard de dollars en 1984 à près de 700 millions en 1987. Cet aspect est particulièrement important parce que nos concurrents américains de la côte du Golfe ont bénéficié de réductions de coût similaires pour leurs matières premières.

L'impact précis des dispositions de l'Accord de libre-échange concernant l'énergie est difficile à évaluer dans le contexte de la politique énergétique axée sur le marché que pratique le Canada, car il dépendra beaucoup de la formulation précise de la loi d'application et de la mesure dans laquelle la loi limitera les activités des organismes de réglementation. Toutefois, l'impact global sur le prix et l'offre de l'énergie sera probablement modeste, simplement parce que l'accord suit de près la déréglementation. Quoiqu'il en soit, l'ACFPC croit que l'Accord de libre-échange est important car il contribuera à consacrer le régime de prix axé sur le marché engendré par la déréglementation; en outre, il décourage, sans pour autant l'empêcher, la réglementation des prix du pétrole et du gaz naturel.

C'était là une des conclusions de l'évaluation de l'Accord de libre-échange récemment publiée par le ministère de l'Énergie, Mines et Ressources. Si le gouvernement choisit d'appliquer un programme qui fixe les prix de l'énergie en deçà des niveaux mondiaux, il peut toujours le faire, mais il ne peut demander aux acheteurs américains plus que le prix fixé. Cette situation devrait rendre de tels programmes moins attrayants puisqu'ils ne pourront être financés par le biais des droits sur les exportations d'énergie aux États-Unis. Le gouvernement pourrait aussi appliquer un programme qui maintiendrait les prix de l'énergie au-dessus des prix mondiaux, mais l'Accord

[Text]

U.S. These constraints on programs of managed energy pricing which the FTA appears to impose are entirely consistent with Canada's market-oriented energy policy and the CCPA agrees with them. Certainly, it is difficult to envisage any situation in which trade liberalization would benefit Canada, or have the support of Canadians, if energy prices were pegged at a level higher than the prices available to industrial energy users in the U.S. Such action would surely damage the international competitiveness of energy intensive industries in Canada such as the petrochemical sector.

I would like to emphasize that the experience of the petrochemical industry demonstrates all too well that programs of regulated energy prices usually create more problems than they resolve. Canada commenced setting domestic prices for the industry's feedstocks below world levels in the mid-1970s. This was viewed as a subsidy by some of our competitors in the U.S. and Europe who wanted a review of the matter leading to possible countervail action against us.

By 1982, however, the international oil surplus resulted in substantially falling feedstock prices in the U.S. and elsewhere. Canada's regulated pricing system was not flexible enough to react at that time, so our feedstock costs continued to rise while those of our major competitors fell dramatically. As a result, the Canadian petrochemical industry lost its competitiveness in 1982 and many firms were forced to shut down operations.

I have already mentioned the series of industry losses since 1982 which we hope the current market-responsive energy pricing system and opportunities resulting from the FTA will help to turn around. Therefore, the CCPA hopes that implementation of the FTA does indeed serve to reinforce the path that Canadian energy policy has been taking since 1985.

As I have mentioned, the CCPA has viewed Canada's relatively abundant energy supplies compared to other western industrialized nations, particularly in natural gas, as an important incentive for petrochemical investment in Canada. If, as has been predicted, the FTA assists further development of Canada's oil and gas reserves by creating a more stable investment environment, the petrochemical industry should benefit from even more abundant feedstock supplies.

In conclusion, the CCPA believes the FTA will enhance the access of its member companies to U.S. markets and make this improved access secure over the longer term. As well as supporting the FTA, CCPA also reaffirms its support for the GATT and Canada's role in initiating the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. CCPA is convinced that it makes sense to secure and enhance our access to U.S. markets through the Canada-U.S. Free Trade Agreement while con-

[Traduction]

de libre-échange rendrait l'application d'un tel programme difficile puisqu'il interdit la restriction des importations d'énergie à meilleur marché des États-Unis. Les contraintes que l'Accord de libre-échange semble imposer aux programmes de contrôle des prix de l'énergie sont tout-à-fait compatibles avec la politique énergétique canadienne axée sur le marché et l'ACFPC y souscrit. Il serait évidemment difficile de concevoir que la libéralisation des échanges commerciaux soit avantageuse pour le Canada ou qu'elle ait l'appui des Canadiens si les prix de l'énergie étaient maintenus au-dessus des prix demandés aux industries consommatrices d'énergie aux États-Unis. La situation concurrentielle internationale des industries canadiennes consommant beaucoup d'énergie, comme le secteur pétrochimique, en souffrirait certainement.

J'aimerais souligner que l'expérience de l'industrie pétrochimique démontre que les programmes de réglementation des prix de l'énergie créent habituellement plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Le Canada a commencé à fixer sous le niveau mondial le prix des matières premières utilisées par l'industrie canadienne au milieu des années 70. Certains de nos concurrents aux États-Unis ou en Europe, y voyant une mesure de subvention, ont exigé un examen de la question et menacé d'avoir recours à des mesures compensatoires.

En 1982 cependant, le surplus mondial de pétrole a entraîné une baisse marquée des prix des matières premières aux États-Unis et ailleurs. Le système de réglementation des prix appliqué par le Canada n'était pas suffisamment souple pour réagir immédiatement, de sorte que les coûts de nos matières premières ont continué d'augmenter, tandis que nos principaux concurrents profitaient d'une baisse de prix considérable. Si bien que l'industrie pétrochimique canadienne a perdu de son pouvoir concurrentiel en 1982 et de nombreuses entreprises ont dû fermer.

J'ai déjà parlé des nombreuses pertes subies par l'industrie depuis 1982, que nous espérons pouvoir surmonter grâce à l'actuel système de prix axé sur le marché et aux possibilités offertes par l'Accord de libre-échange. Aussi, l'ACFPC espère que l'application de l'Accord de libre-échange contribuera à renforcer l'orientation que le Canada a donnée à sa politique énergétique depuis 1985.

Comme je l'ai dit, l'ACFPC considère les réserves énergétiques relativement abondantes, surtout en gaz naturel, dont dispose le Canada par rapport à d'autres pays industrialisés comme un stimulant très propice aux investissements de l'industrie pétrochimique au Canada. Si, comme on l'a prédit, l'Accord de libre-échange facilite la mise en valeur des réserves pétrolières et gazières au Canada en créant des conditions d'investissement plus stables, l'industrie pétrochimique devrait avoir accès à des matières premières encore plus abondantes.

En conclusion, l'ACFPC croit que l'Accord de libre-échange facilitera l'accès de ses sociétés membres aux marchés américains et qu'il assurera cet accès à long terme. En plus d'appuyer l'Accord de libre-échange, l'ACFPC réaffirme son appui au GATT et au rôle joué par le Canada dans la ronde des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay. L'ACFPC est convaincue qu'il y a lieu d'assurer et d'améliorer notre accès aux marchés américains par l'Accord de libre-

[Text]

tinuing to seek further trade liberalization multilaterally through GATT negotiations. The preservation of the status quo in trade policy is not a realistic or viable option in the face of competitive and protectionist measures that exist not only in North America but throughout the world.

Thank you for your attention, Mr. Chairman. We invite your questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Belanger, for that comprehensive opening statement. We will start the questioning with Senator LeBlanc.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I have a very short question, but perhaps the answer will be longer. I am curious to know what percentage of your membership is Canadian-owned and what percentage is American-owned. That may be an interesting aspect when you are discussing national policies, prices, et cetera.

It may also be interesting to see whether or not there will be a push to export to your parent company—as I suspect there will be in some other industries—some semi-finished products for distribution. You seem to indicate here that, in fact, part of your business is that your products are used by other industries.

Mr. Bentley: Mr. Chairman, perhaps I could respond to part of the question and then I think it will be interesting to hear from some of those companies that Senator LeBlanc has referred to as being subsidiaries of American companies and corporations from other countries as well.

It is always difficult to know which companies are foreign-owned or foreign-controlled, but broadly speaking I would say that out of approximately 70 member companies, 49 are non-Canadian-owned or are subsidiaries of foreign companies. The next part of your question was how many of our members are U.S.-owned. Again, to the best of our knowledge, some 36 companies—or approximately half our membership—would be owned by U.S. investors.

With respect to the more specific aspect of how, within a free trade atmosphere, we would see the relationships subsidiaries being established, perhaps I could ask both gentlemen on my right, Mr. Telmer and Mr. Lambie, to speak from their own experience within their companies.

The Chairman: Yes, please.

Mr. J. K. Lambie, Vice President, Celanese Canada Inc.: With respect to the ownership question, we are an interesting company in that we are owned approximately 44 per cent by Canadians. The remainder is a large foreign shareholder, who until a year ago was American but has since become German. So we have moved from one area to the other. We are, and have been over a long period of time, a major exporter of petrochemicals around the world. We export about 50 per cent of our production to 40 or 50 countries, with our largest markets being the United States and Japan.

[Traduction]

échange tout en continuant de rechercher une libéralisation des échanges commerciaux multilatéraux par le biais des négociations du GATT. Le maintien du statu quo en matière de politique commerciale n'est ni réaliste ni viable compte tenu de la concurrence et du protectionnisme qui ont cours non seulement en Amérique du Nord, mais partout dans le monde.

Merci de votre attention, monsieur le président. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Bélanger, pour cette déclaration préliminaire complète. Le sénateur LeBlanc posera la première question.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Monsieur le président, j'ai une très brève question, mais la réponse sera peut-être plus longue. Je suis curieux de savoir quel pourcentage de vos membres est composé de sociétés canadiennes, et quel pourcentage est composé de sociétés américaines. Ce peut être un aspect important quand on discute de politique nationale, de prix, etc.

Il pourrait également être intéressant de voir s'il y aura ou non une tendance à exporter vers votre société mère, comme je soupçonne que cela se produira dans d'autres industries, une partie des produits semi-finis pour fins de distribution. Vous semblez dire qu'en fait, une partie de votre activité consiste à vendre vos produits à d'autres industries.

M. Bentley: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre en partie à la question, après quoi je pense qu'il serait intéressant d'entendre la réponse des autres sociétés que le sénateur LeBlanc appelle des filiales de sociétés américaines ou des sociétés d'ailleurs.

Il est toujours difficile de savoir quelles sociétés qui appartiennent ou sont contrôlées par des intérêts étrangers, mais de façon générale, je dirais que sur environ 70 sociétés membres, 49 sont des sociétés non canadiennes, ou des filiales de sociétés étrangères. L'autre volet de votre question concernait le nombre de nos membres qui appartiennent à des intérêts américains. D'après ce que je sais, quelque 36 sociétés, soit environ la moitié des membres de l'Association, appartiennent à des investisseurs américains.

Pour ce qui est de savoir comment s'établiraient les rapports avec des filiales dans un contexte de libre-échange, je pourrais peut-être laisser aux deux messieurs à ma droite, MM. Telmer et Lambie, le soin de parler de l'expérience de leurs propres sociétés.

Le président: Je vous en prie.

M. J. K. Lambie, vice-président, Celanese Canada Inc.: En ce qui concerne la question de la propriété dont vous venez de parler, le cas de notre société est intéressant puisqu'elle appartient à 44 p. 100 environ à des intérêts canadiens. Le reste appartient à un important actionnaire étranger; jusqu'à il y a un an, c'était un Américain, mais celui-ci a cédé ses intérêts à un Allemand. Nous sommes donc passés de l'un à l'autre. Notre société exporte depuis longtemps beaucoup de produits pétrochimiques un peu partout dans le monde. Nous exportons à peu près 50 p. 100 de notre production vers 40 ou 50 pays, mais nos principaux clients sont les États-Unis et le Japon.

[Text]

In most cases we produce products similar to those produced by our major shareholders in the United States and, to a lesser extent, by our major shareholder in Germany.

We have, as a company, tended to view investment opportunities around the world on the basis of the most economic way of achieving production. If we, as a corporation, can do as well or better by investing in Canada as compared to some other countries, that is what we do. The decisions are based on economics, not on nationalism, in general.

Mr. G. W. Telmer, Manager, Hydrocarbons and Energy Department, Dow Chemical Canada Inc.: Representing Dow Chemical, we are 100 per cent owned by a U.S. corporation. We view this as a very distinct advantage from a Canadian point of view in that we compete with other Dow sites around the world. For instance, we export to some 70 countries, with significant exports going to the U.S., the Pacific Rim, Latin America, and so forth. For a Dow salesman achieving a piece of business in Australia, we would then look at that business and determine the most competitive place to source that business from, and we would ship it from that location. We have been very competitive recently shipping from Alberta into the Pacific Rim. So we see this as a very distinct advantage.

Coincidentally, the largest project Dow undertook is the project we built in western Canada. So we see this continuing as the competitive position improves through this agreement.

Senator MacEachen: As I read the brief and from listening to your comments I see that there are two virtues held out by the CCPA in connection with the free trade agreement. The first, of course, is the tariff-cutting elements of the free trade agreement. I can understand your enthusiasm for that. It is not so easy to understand why you endorse so fully an international agreement which places such severe constraints on the future possibilities of action by the Government of Canada to protect the national interest. It seems to me rather ironic that you can find virtue in an agreement which prevents any government in the future from acting in the price field in a way that would be to the benefit of Canada.

You may find certain government policies offensive, but to support a constraint on the government, which immobilizes it for the future, seems to me to be very unusual. If I were to look at this agreement I would regard that as being one of its principal concerns.

You talk about a market-responsive—well, I don't know what the buzz word is—energy policy in which both buyers and sellers could commercially negotiate supply and price, and say that both would have valid and competing positions. That really is only part of the picture that any country will have to deal with. We have gone through two oil shocks, and quite a number of experienced observers, even from your industry, predict that there will be a future oil shock in the 1990s because of the power which the OPEC cartel has over this

[Traduction]

En général, nous produisons des produits semblables à ceux de nos principaux actionnaires aux États-Unis et, dans une moindre mesure, à ceux de notre principal actionnaire en Allemagne.

Notre société cherche un peu partout dans le monde les possibilités d'investissement qui nous permettent de produire aux meilleurs coûts possibles. Si nous croyons pouvoir nous tirer aussi bien d'affaire sinon mieux en investissant au Canada, nous le faisons. De façon générale, nos décisions sont basées sur des facteurs économiques, et non pas sur le nationalisme.

M. G. W. Telmers, directeur, département des hydrocarbures et de l'énergie, Dow Chemical Canada Inc.: La société Dow Chemical appartient à 100 p. 100 à une société américaine. Du point de vue canadien, nous y voyons un avantage très marqué car nous concurrençons d'autres industries de la société Dow un peu partout dans le monde. Nous exportons vers 70 pays, sur tout vers les États-Unis, les pays du littoral de Pacifique, l'Amérique latine, etc. Dans le cas d'un vendeur de la Dow qui ferait une transaction commerciale en Australie, nous examinerions la situation, et nous déciderions de la source d'approvisionnement la plus avantageuse d'où expédier les produits. L'exportation de produits de l'Alberta vers les pays du littoral du Pacifique nous a été très profitable récemment. Nous y voyons donc un avantage marqué sur le plan de la concurrence.

Le projet le plus important de la société Dow est le complexe construit dans l'ouest du Canada. Nous entendons en poursuivre l'exploitation étant donné que l'Accord de libre-échange améliorera notre capacité concurrentielle.

Le sénateur MacEachen: Après avoir pris connaissance de votre mémoire et écouté vos observations, je constate que l'ACFPC prête deux vertus à l'Accord de libre-échange. Premièrement, vous vous réjouissez évidemment de la réduction des droits de douane prévue dans l'Accord, et je conçois aisément votre enthousiasme à cet égard. Il est toutefois plus difficile de comprendre pourquoi vous appuyez d'une façon aussi absolue un accord international qui limitera grandement la marge de manœuvre qu'aura dorénavant le gouvernement du Canada pour protéger les intérêts du pays. À mon avis, il est très paradoxal que vous appuyiez un accord qui empêchera dorénavant les gouvernements d'intervenir à l'égard des prix d'une façon qui pourrait être à l'avantage du Canada.

On peut réprocher certaines politiques gouvernementales, mais de là à approuver des mesures qui immobiliseront le gouvernement dans l'avenir, il y a un pas. Si je devais examiner cet accord, ce serait l'un des principaux aspects qui me tracasseraient.

Vous parlez d'une politique énergétique réactive au marché, je ne sais trop si c'est là l'expression à la mode, qui permettrait aux acheteurs et aux vendeurs de négocier commercialement l'offre et le prix, et vous dites que les deux parties se trouveraient dans une position légitime et concurrentielle. Dans les faits, cela dépeint seulement partiellement la situation dans laquelle les pays se trouveront. Nous avons connu deux crises pétrolières, et de nombreux observateurs chevronnés, dont certains appartiennent même à votre industrie, en prédisent une autre pour les années 90, en raison du pouvoir que le cartel de

[Text]

industry. It is not exactly a market-responsive approach which OPEC normally adopts.

So you say that it is okay even if we did have a severe oil shock in the 1990s that no Canadian government could act in the national interest.

Mr. Bélanger: Mr. Chairman, first of all, I should like to make the point that we do believe that there is still some possibility of the Government of Canada acting in terms of the national interest as related to supply situations—that is, by conserving the energy supply we have.

From a market side, it has gone towards a market-access situation for North Americans, but in terms of a policy on supply, it still remains the right of Canada to impose its own supply policy. So I think that is one distinction that needs to be made.

In terms of market-responsive energy policy, I think we have found that, since we are so exposed to international markets, we always have to worry about the degree of freedom that we will have to continue exporting into other countries.

As we mentioned earlier, the history over the early 1980s was that there were many concerns raised by the American industry and the European industry that we were subsidizing our industry. These were actually the best days of the 1970s when our policy was to have a lower price in Canada. But what then came about was a very extreme worry on the part of our industry that we were very vulnerable at that time, and that it would not take much for the Americans to launch countervail action against us.

So while it is fine to say that the Government of Canada could, indeed, have provided us with lower-priced feedstocks, that might have been to no avail because the export markets—which take up 35 per cent, and for some products, 80 per cent—might have been foreclosed on us.

So in theory there might be that freedom to act, but the practice could be costly for our industry.

While we are on the subject, you asked questions earlier about what happened at the end of the Tokyo Round and why the American industry balked at that time. It seems to me that, again, this relates to the aspect that, to the degree that we have a market economy in the petrochemical industry, our prices for our supplies, our market price—and our products are market priced—then we do have that similarity with the American market and we can deal with that in an open way, and that was their opening.

On the other hand, for many countries, particularly when one is looking at the period you have cited, which was the late 1970s and early 1980s, that was a time of high instability in the petrochemical industry. We had the oil shock of the 1970s that was coming through, and that was compounded by many countries, energy-rich countries, which decided to go into production at the same time as a number of other countries were finding it difficult to stay in the production of petrochemicals.

[Traduction]

l'OPEP détient sur l'industrie. Cela dit, habituellement, l'approche adoptée par l'OPEP n'est pas tout à fait réactive au marché.

Bref, vous ne vous inquiétez pas de ce que les autorités canadiennes ne pourraient agir dans l'intérêt national, même si nous connaissions une grave crise pétrolière durant les années 1990.

M. Bélanger: Monsieur le président, j'aimerais d'abord préciser que, d'après nous, au chapitre de l'approvisionnement, le gouvernement du Canada a encore un moyen d'agir dans l'intérêt national, en conservant les approvisionnements énergétiques dont nous disposons.

Le gouvernement a opté pour un accès au marché nord-Américain, mais le Canada concerne le droit d'imposer sa propre politique à l'égard des approvisionnements. Je pense que c'est une précision qui s'impose.

Pour ce qui est de la politique énergétique réactive au marché, nous avons réalisé que, dans la mesure où nous sommes tellement à la merci des marchés internationaux, nous devons toujours nous inquiéter de la latitude dont nous disposerons pour continuer nos exportations vers d'autres pays.

Comme nous l'avons déjà mentionné, au début des années 1980, l'industrie américaine et l'industrie européenne se sont montrées très préoccupées, parce, disaient-elles, nous subventionnions notre industrie; en fait, durant les années 70, tout allait pour le mieux lorsque le Canada avait pour politique de fixer des prix plus bas à l'intérieur de nos frontières. Notre industrie a ensuite commencé à paniquer considérant que nous étions très vulnérables à l'époque et qu'il aurait suffi de peu pour que les Américains prennent des mesures de représailles contre nous.

Donc, s'il est vrai que le gouvernement du Canada aurait pu nous faire bénéficier de matières premières moins coûteuses, cela n'aurait peut-être eu aucun effet car les marchés d'exportation, qui absorbent jusqu'à 35 p. 100 et parfois 80 p. 100 de certains produits, auraient pu nous fermer leurs portes.

En principe, on pourrait donc avoir cette liberté d'agir, mais si l'on s'en prévalait, le prix à payer pourrait être élevé pour notre industrie.

Puisque nous abordons la question, vous avez demandé ce qui s'était produit à l'issue du Tokyo Round et les raisons pour lesquelles l'industrie américaine s'était alors dérobée. Il me semble que dans la mesure où nous avons une économie de marché dans l'industrie pétrochimique, où les prix de nos approvisionnements et ceux de nos produits sont fixés en fonction du marché, nous nous trouvons dans une position analogue à celle des Américains et nous pouvons faire face à la musique librement; c'est ce qu'ils ont fait valoir.

Par contre, la période dont vous parlez, c'est-à-dire la fin des années 70 et le début des années 80, été marquée par une grande instabilité pour l'industrie pétrochimique de nombreux pays. Nous étions en train de nous remettre de la crise pétrolière des années 70 mais de nombreux pays qui disposaient de richesses énergétiques ont compliqué la situation en décidant de se lancer dans la production pétrolière, en même temps qu'un certain nombre d'autres pays avaient de la dif-

[Text]

The juxtaposition of these left the impression in the American mind and the American industry that the competition from these other countries was not a very market-oriented kind of competition and that, therefore, they could not compete against them because the ball game was not even. That is why there was a major reluctance on the part of the Americans to open up, on a multilateral basis, this kind of approach.

I believe there is still a fairly large dominance of government-owned operations internationally and this continues to be a worry for some of the petrochemical industries. From that basis, I think that a bilateral deal does allow us that big market that we need for the kinds of plants that would be world competitive. At the same time, it ensures that, if there are any efforts made internationally—and we are pushing for those in Japan and other countries—hopefully we will get a multilateral trade deal that will include petrochemicals. However, we are not putting all our eggs in that basket, because it might not be that easy to obtain and it might take a much longer time.

Senator MacEachen: I would just follow up on the second answer, which is most helpful because it does throw some additional light on the differences between the Tokyo Round and the present day. From what I gather from you, the Canadian industry, looking to the Uruguay Round, would be as open about tariff cuts multilaterally as it is bilaterally. In other words, you would look at the world as you looked at the United States. Is that correct?

Mr. Bentley: Yes.

Senator MacEachen: That is good. Is it correct that you do not think the United States would do that?

Mr. Bentley: With or without a bilateral deal, I think the Americans are going to be very cautious of massive lowering of tariffs or a total elimination of tariffs.

Senator MacEachen: They did it for Canada in terms of this industry bilaterally, but you do not think they would be prepared to do it at the Uruguay Round.

Mr. Bentley: I think they will examine other supplier countries very closely in their policies.

Senator MacEachen: You are getting better than politicians in answering and you have only been here for an hour or so.

Mr. Lambie: We have great difficulty in figuring out what our own government is going to do and it is even more difficult to try to interpret what someone else's government is going to do. Like the other people, I was not involved in the Tokyo Round, but having been involved with the Americans in this round I do know that one of their major concerns is to ensure that, from their point of view, the access to feedstocks between the two countries goes on a fair basis—in other words, that it goes on a market basis. They did have a very great concern that the fact that they manage energy prices might have an effect on the competitiveness of the two industries. As Mr.

[Traduction]

ficulté à continuer leur production pétrochimique. La conjugaison de ces facteurs a laissé à nos voisins du Sud et à l'industrie américaine l'impression que la concurrence de ces pays n'était pas tellement axée sur le marché et que, de ce fait, ils ne pouvaient la soutenir parce que les règles du jeu n'étaient pas les mêmes. C'est ce qui explique pourquoi les Américains ont beaucoup hésité à accepter ce genre d'approche dans un contexte multilatéral.

Je pense qu'à l'échelle internationale, il y a encore une nette prédominance des entreprises qui appartiennent à l'État, ce qui continue d'inquiéter certaines industries pétrochimiques. Aussi, je pense qu'un accord bilatéral nous donne accès à ce vaste marché dont nous avons besoin pour que nos usines soient concurrentielles à l'échelle mondiale. En même temps, sur le plan international et nous misons particulièrement sur le Japon et sur d'autres pays, nous pourrions peut-être conclure un accord commercial multilatéral qui englobera les produits pétrochimiques. Quoi qu'il en soit, nous ne mettons pas tous nos œufs dans le même panier car la partie ne sera peut-être pas facilement gagnée et il faudra peut-être y consacrer encore beaucoup de temps.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais revenir à votre deuxième réponse, qui est très utile car elle jette un peu plus de lumière sur les différences entre le Tokyo Round et les négociations actuelles. Si j'ai bien compris, l'industrie canadienne serait tout aussi favorable à des réductions de droits de douane multilatérales conclues dans le cadre de l'Uruguay Round, qu'elle voit d'un bon œil les réductions bilatérales. En d'autres termes, votre position à l'égard du monde entier serait la même qu'à l'égard des États-Unis, n'est-ce pas?

M. Bentley: En effet.

Le sénateur MacEachen: Je vois. Mais à notre avis, on ne pourrait en dire autant des États-Unis?

M. Bentley: Avez ou sans un accord bilatéral, je pense que les Américains seront très prudents en ce qui concerne une réduction massive ou une suppression complète des droits de douane.

Le sénateur MacEachen: Ils l'ont fait bilatéralement pour l'industrie canadienne, mais vous ne croyez pas qu'ils seraient disposés à le faire dans le cadre de l'Uruguay Round?

M. Bentley: Je crois qu'ils vont examiner de très près les politiques des autres pays fournisseurs.

Le sénateur MacEachen: Vous répondez encore plus habilement que les hommes politiques et vous n'êtes pourtant ici que depuis environ une heure.

M. Lambie: Nous avons beaucoup de difficulté à prévoir ce que notre propre gouvernement fera, alors il nous est encore plus difficile de prévoir ce qu'un autre gouvernement fera. Je n'ai pas participé au Tokyo Round moi non plus, mais je sais, pour avoir participé aux dernières négociations avec les Américains, qu'ils tiennent beaucoup à ce que l'accès aux matières premières entre les deux pays reste équitable, en d'autres termes, qu'il soit en fonction du marché. Ils tenaient beaucoup à surveiller les prix énergétiques et les répercussions qu'ils risquent d'avoir sur la concurrence des deux industries. Comme le disait M. Bélanger, les Américains craignent certainement

[Text]

Belanger has said, there is certainly an American preoccupation with countries which have a surplus of hydrocarbons and a state-managed petrochemical industry.

Senator MacEachen: What both of you are saying to me is that we could have achieved this petrochemical conclusion in a sectoral negotiation.

Mr. Belanger: We tried. The previous government looked at possible sectoral negotiations. Essentially, we found it was very difficult to define what is a petrochemical industry and what is not. There are a few core items that are very basic petrochemicals and everyone recognizes them as such, but, when we got farther downstream and into the area of plastics, it was unclear whether they would be considered part of the petrochemical industry. We then got into all kinds of difficulties. Because of that, we found we could not get to a total agreement on a sectoral basis.

Our industry is also concerned with the fact that as we build plants we have to import certain equipment and materials. If they have to come from the United States, then to the degree that we can get them at the same price as our competitors in the United States can, we can be more competitive.

In looking at the whole matter, we were certainly willing to go on a sectoral basis but we now believe that, if a local approach can be successful, then, indeed, it is the way to go because it does not create differences as you go through the various sectors.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When the negotiations with the United States were starting, we were told again and again that reduction or elimination of tariffs was not the big thing; rather, the achievement of assured access was what had to be aimed at. That was, indeed, the overall justification for the negotiations and for the eventual agreement.

I realize that your thinking is more specialized than that. I heard again and again that any extractive-producing group will favour free trade and you are just about in that package. You, for example, find the reduction of tariffs a major attraction but this might not be generally true in terms of Canadian industry. You are not so concerned about assured access.

I notice that on page 6 of your brief, which is one of the pages that you did not take the time to read, you say:

Like many other organizations, CCPA is not entirely satisfied with the dispute settlement provisions of the FTA, but they are at least a step in the right direction and clearly superior to the status quo.

What do you find wrong with the dispute settlement provisions of the FTA? How would you improve them, if indeed you could?

Mr. Belanger: If it had been possible to reach an optimum, we would have hoped to be in a situation where there might have been a common removal of the dumping provisions, and then, in terms of countervail, the rules could have been more

[Traduction]

les pays qui ont un surplus d'hydrocarbures et dont l'industrie pétrochimique est étatisée.

Le sénateur MacEachen: Ce que vous dites tous les deux, c'est que nous aurions pu conclure cet accord pétrochimique dans le cadre d'une négociation sectorielle.

M. Bélanger: Nous avons essayé. Le gouvernement précédent a envisagé la possibilité d'entreprendre des négociations sectorielles. En gros, nous avons constaté qu'il était très difficile de définir ce qu'est une industrie pétrochimique et ce qu'elle n'est pas. Il y a bien quelques produits pétrochimiques de base sur lesquels tout le monde s'entend, mais lorsque nous avons abordé le domaine des plastiques, nous avons eu de la difficulté à déterminer si ceux-ci faisaient partie de l'industrie pétrochimique. Nous nous sommes heurtés à toutes sortes de difficultés. Nous avons réalisé que nous ne pouvions pas conclure un accord complet sur une base sectorielle.

Il y a aussi un autre aspect que notre industrie prend en considération: comme nous construisons des usines, nous devons importer certaines pièces de matériel et d'équipement. Si celles-ci sont fabriquées aux États-Unis et que nous pouvons les obtenir au même prix que nos concurrents américains, nous pouvons alors être plus concurrentiels.

Tout compte fait, nous étions certainement disposés à conclure une entente sectorielle, mais nous croyons maintenant que si une approche globale peut être couronnée de succès, il faut la privilégier car elle permet d'éviter les différences entre les divers secteurs.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Au début des négociations avec les États-Unis, on nous a dit à maintes reprises que la réduction ou la suppression des droits de douane n'étaient pas l'enjeu principal, mais que ce qu'il fallait chercher à obtenir, c'était une garantie d'accès. Telle était la principale justification des négociations et d'un accord éventuel.

Je pense que ce que vous avez en tête est plus terre à terre. On a dit je ne sais plus combien de fois que toute entreprise d'extraction et de production serait en faveur du libre-échange, et vous n'y faites pas exception. Ainsi, vous considérez que la réduction des droits de douane est un gain important, mais ce n'est peut-être pas le cas pour l'industrie canadienne en général. Vous ne tenez pas mordicus aux garanties d'accès.

À la page 6 de votre mémoire, que vous n'avez pas pris le temps de lire, vous dites à peu près ceci:

Comme bon nombre d'autres organismes, l'ACFPC n'est pas entièrement satisfaite des dispositions de l'Accord de libre-échange qui concernent le règlement des différends, mais elles constituent au moins un pas dans la bonne direction et elles sont nettement préférables au statu quo.

Que reprochez-vous aux dispositions de l'Accord de libre-échange qui concernent le règlement des différends? Comment les amélioreriez-vous si c'était possible?

M. Bélanger: Idéalement, les deux parties supprimeraient d'abord les dispositions relatives au dumping, puis il faudrait établir plus clairement les règles qui concernent les droits compensateurs de façon que ni l'un ni l'autre des pays ne puissent

[Text]

clearly set so that neither country could impose countervail on some political whim. This was not possible within the time frame of the negotiations.

We understand that there will be a major effort going ahead with the United States for five to seven years. Therefore, we are confident that there are enough areas to give us at least some fairly good possibilities on the anti-dumping side, and on the other side, which would be the countervail side, perhaps you will have some certainties in terms of better rules developing. It might not be Utopia, but I think it could be significantly closer.

There is one other very important point, and that is that we are not subsidized and, therefore, are not as worried about the countervail actions on these aspects as others may be.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But some other industries might be.

Mr. Belanger: There may be some who feel more vulnerable because of some practices that, although we may feel they are very correct, may not be as clearly perceived in the United States.

Perhaps some of my colleagues would like to add to that point.

Mr. Arthur E. Le Neveu, Vice President, Business Development, Canadian Chemical Producers' Association: Mr. Chairman, I have just one point. To my knowledge, and to the knowledge of my group, we have not had a countervail action in the petrochemical area in the United States that I am aware of. Important as the issue may be, in terms of the issue it has not been an issue that has been a problem for our industry to date.

Senator Bosa: While the petrochemical industry and the chemical producers are not subsidized, would not a favourable exchange rate such as 79 cents Canadian to the American dollar be a kind of subsidy? What would happen if the Canadian dollar reached par with the American dollar? Would the petrochemical industry still be competitive?

Mr. Le Neveu: On the issue of exchange rate, if our dollar strengthens, that would perhaps be a good sign. If we go into a Free trade Agreement it would perhaps be a sign that we are doing well. The exchange rate should tend to reflect the role of competitiveness between the two economies. Over the immediate term there will be short-term fluctuations from time to time that occur in the market, but over a period of time my sense is that the exchange rate tends to reflect the role of competitiveness between the two economies and in that sense it is not a subsidy one way or the other.

Mr. Lambie: As the brief says, something like 50 per cent to 70 per cent of the cost of manufacturing petrochemicals and such commodities are priced basically in U.S. dollars. The price of crude oil is a U.S. dollar denominated price. However it is quoted in Canada, it is a U.S. dollar price. In the same fashion, the natural gas price is influenced by the same fundamental U.S. prices. So a very high percentage of the costs in

[Traduction]

imposer des droits compensateurs en réponse à certaines pressions politiques exercées. Il a été impossible de le faire dans le délai imparti pour les négociations.

Nous croyons comprendre qu'un grand effort sera fait avec les États-Unis au cours des cinq ou sept prochaines années. Ainsi, nous sommes persuadés qu'il y a suffisamment de domaines qui nous offriront au moins une assez bonne occasion en ce qui concerne les droits antidumping et, d'autre part, pour ce qui est des droits compensatoires, peut-être aura-t-on certaines certitudes quant à l'élaboration de meilleures règles. Il est possible que ce ne soit pas parfait, mais je crois qu'on pourrait sensiblement se rapprocher.

Il y a un autre point très important et c'est le fait que nous ne touchons aucune subvention. Par conséquent, nous ne nous inquiétons pas des droits compensatoires comme c'est le cas peut-être pour d'autres.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais certaines autres industries pourraient s'en inquiéter.

M. Bélanger: Il y en a peut-être certaines qui se sentent plus vulnérables en raison de certaines pratiques, même si nous croyons peut-être qu'elles sont très correctes, qui pourraient ne pas être perçues aussi nettement aux États-Unis.

Certains de mes collègues aimeraient peut-être ajouter quelque chose à ce sujet.

M. Arthur E. Le Neveu, vice-président, Business Development, Association canadienne des fabricants de produits chimiques: Monsieur le président, je n'ai qu'une seule chose à dire. À ma connaissance, ainsi qu'à celle de mon groupe, je ne suis au courant d'aucun droit compensatoire qui ait été imposé dans le secteur pétrochimique aux États-Unis. Aussi importante que la question puisse être, elle n'a pas posé de problème pour notre industrie jusqu'à maintenant.

Le sénateur Bosa: Tandis que l'industrie pétrochimique et les fabricants de produits chimiques ne touchent aucune subvention, un taux de change favorable, comme un dollar canadien à 79 cents par rapport au dollar américain, ne constituerait-il pas une forme de subvention? Que se passerait-il en cas de parité entre le dollar canadien et le dollar américain? L'industrie pétrochimique resterait-elle concurrentielle?

M. Le Neveu: En ce qui concerne le taux du change, si notre dollar se raffermirait, ce serait peut-être un bon signe. Si nous concluons une entente de libre-échange, ce serait peut-être un signe que nous nous débrouillons bien. Le taux du change devrait avoir tendance à refléter le rôle de la concurrence entre les deux économies. À moyen terme, on assistera de temps à autre à des fluctuations à court terme sur le marché mais, à la longue, j'ai l'impression que le taux du change a tendance à refléter la concurrence entre les deux économies et, en ce sens, il ne s'agit pas d'une subvention d'une manière ou d'une autre.

M. Lambie: Comme le mémoire en fait mention, entre 50 et 70 p. 100 du coût de fabrication des produits pétrochimiques et d'autres produits du même genre sont exprimés fondamentalement en dollars américains. Le prix du pétrole brut est un prix libellé en dollars américains. De quelque manière qu'on l'indique au Canada, il s'agit d'un prix en dollars américains. De même, le prix du gaz naturel est influencé par les mêmes prix

[Text]

the Canadian petrochemical industry are, in fact, U.S. dollar denominated. So a change in the exchange rate does not have a significant effect. I am sure that a dramatic change in the short term makes differences which take a little while to sort it out, but in the longer term our raw material costs are, in fact, in U.S. dollars whatever is the rate of the Canadian dollar.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I have a brief question. I have listened to the briefs that have been presented by groups which have appeared before this committee and I wonder if someone somewhere is doing the arithmetic of counting who is for and who is against. You say that you have never been bothered by countervail, yet this dispute settlement mechanism worries you. But on the whole you say "I am all right, Jack", and so you will go along with it. You are in the column of the pros. I suspect that there are many people, who are much less powerful than you, who have a lot of serious concerns about the dispute settlement mechanism, but because they cannot throw around figures like 50,000 employees, and so on, they are in the column of the doubtful or the anti; but it is a small column; it is not a well organized group. I could mention the little fish plant owners in Newfoundland, Nova Scotia and New Brunswick whose cod, I would suspect, will be gored by this dispute mechanism, which is not going to prevent countervail, because they get unemployment insurance during the winter, with which large industries like yours are not involved. General Motors knew about UI during the automobile crisis, but that's another issue.

What fascinates me a little is that on the one hand you express some reservations, and you wrap them up. I am not saying that you have bad faith. You are shortening the speeches, as everyone does when we ask questions. But, as a committee trying to make recommendations to a government which at one point has to go "Yes" or "No" with this agreement, how are we to take a chance on the mechanism like the dispute settlement? Let me ask you a question: Would you make an important investment decision on a formula that would protect you, such as the dispute mechanism settlement? Would you accept that as enough to go to your banker, or would you pull back and say "We will try to improve on that?"

Mr. Lambie: I guess that the point you would have to start from is that, good or bad, countervail and dumping, and that sort of thing, have always been with us. It is not something that this agreement has invented. It is a problem that is always present. We do make investment decisions as businessmen and, if you like, we do take chances. We make judgments such as if we are going to export into a particular country, are we likely to be hit with dumping or countervail charges, and so on?

[Traduction]

américains fondamentaux. Ainsi, un très fort pourcentage des prix dans l'industrie pétrochimique sont, en fait, exprimés en dollars américains. Une modification dans le taux du change n'a donc pas une très grande incidence. Je suis convaincu qu'un changement spectaculaire à court terme crée des différences qui prennent un certain temps à expliquer, mais pour le long terme, les prix de nos matières premières sont exprimés en dollars américains peu importe le taux du dollar canadien.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): J'ai une courte question. J'ai écouté les mémoires présentés par les divers groupes qui ont comparu devant ce comité et je me demande si quelqu'un s'est donné la peine de calculer combien d'entre eux sont favorables à l'Accord et combien s'y opposent. Vous dites n'avoir jamais été embêté par des mesures compensatoires et pourtant ce mécanisme de règlement des différends vous inquiète. Mais dans l'ensemble vous dites: «Moi, ça va» et vous accepterez l'accord. Vous vous retrouvez parmi les partisans. J'ai le sentiment qu'il y a beaucoup de gens, beaucoup moins puissants que vous ne l'êtes, qui entretiennent énormément de vives inquiétudes au sujet du mécanisme de règlement des différends et que, parce qu'ils ne sont pas en mesure de lancer des chiffres comme 50 000 employés et ainsi de suite, se retrouvent du côté de ceux qui expriment des doutes ou des opposants; mais il s'agit d'un groupe qui n'est pas nombreux et qui n'est pas bien organisé. Il y a par exemple les propriétaires de petites usines de transformation de poisson à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick dont la morue, je dirais, subira les effets négatifs de ce mécanisme de règlement des différends, ce qui n'empêchera pas les mesures compensatoires, étant donné qu'ils touchent des primes d'assurance-chômage pendant l'hiver, ce qui n'est pas le cas dans les importantes industries comme la vôtre. General Motors a vécu l'expérience de l'assurance-chômage pendant la crise de l'automobile, mais c'est une autre question.

Ce qui me fascine un peu, c'est que d'une part vous exprimez certaines réserves et que, d'autre part. Vous les dissimulez. Je ne dis pas que vous agissez de mauvaise foi. Vous raccourcissez le discours, comme tout le monde le fait lorsque nous posons des questions. Mais, en tant que comité s'efforçant de faire des recommandations à un gouvernement qui, à un certain moment, doit se prononcer en faveur ou contre cet accord, qui sommes-nous pour courir un risque à l'égard d'un mécanisme comme celui du règlement des différends? Permettez-moi de vous poser une question: Seriez-vous prêt à faire d'importants investissements dans une situation où vous disposiez d'une formule qui vous protégerait, par exemple le mécanisme de règlement des différends? Est-ce que cela vous suffirait au point que vous iriez voir votre banquier ou vous retireriez-vous en disant: «Nous essayerons d'y apporter des améliorations?»

M. Lambie: Je crois que le point de départ c'est que, bonnes ou mauvaises, les mesures compensatoires et anti dumping ont toujours existé. Ce n'est pas une invention de cet accord. C'est un problème qui est toujours présent. Nous prenons des décisions en matière d'investissements en tant qu'hommes d'affaires et, si vous voulez, nous prenons des risques. Nous nous demandons par exemple si en exportant dans un pays particulier, nous risquons l'imposition de droits anti dumping ou de

[Text]

Obviously if as businessmen we have a major concern that that will happen, it would make us reluctant to invest.

I would like to live in a perfect world where we had all those problems resolved. As you will see from our brief, we as an association do not feel that we have achieved this in the agreement. In our view the issue is not between the perfect agreement, that we would have if we could write it and shove it down the Americans' throat regardless of what they thought of it, and this agreement. Surely the issue for everyone, including the fish processors, has to be: In your own conscience does this agreement provide you with an opportunity or ability to create jobs and the ability to invest capital that you would not have or will not have if the agreement is not ratified? I think it is really on that basis that we have examined the agreement. We have not examined it against what is the perfect agreement that we as an association would write given free licence to do that. We think, on the basis of that sort of judgment, that this is a good agreement. It is not perfect. If we were writing it, we might change a few things.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Would you invest \$10 million or \$100 million on the dispute settlement mechanism?

Mr. Lambie: Yes. I would invest that kind of amount in the products about which I know something, in order to export into the U.S. market.

Senator LeBlanc (Beauséjour): The government is going to make a decision which involves more than \$100 million. It will bind this country for a very long time. Mr. Chairman, that concludes my questions. I will make my comments in my own speech.

The Chairman: I have two questions that I would like to pursue. But I will first call on Senator MacEachen.

Senator MacEachen: I have one question on the dispute settlement mechanism. The brief states that the new system is clearly superior to the status quo. We know that whichever dispute settlement mechanism is used, it will ultimately determine the applicability of American law or Canadian law as the case may be. It just interprets the law. At present the apex of the dispute settlement mechanism with respect to the application of interpretation of the American law rests with a Superior Court judge in the U.S.—a judicial body, a judge. We are now going to substitute a binational panel. With respect to the application of American law to Canada, why is that clearly superior to the apex which now is a Superior Court judge in the U.S.?

Mr. Belanger: Mr. Chairman, there are different ways of looking at this; but I believe that in a number of cases which have been reported to me, of some of our companies having to deal with going into the United States and being charged with certain aspects of having to deal with the court system and

[Traduction]

mesures compensatoires. Il est évident qu'en tant qu'hommes d'affaires, si nous avons une vive appréhension que cela se produise, nous hésiterions alors à investir.

J'aimerais vivre dans un monde parfait où nous aurions trouvé une solution à tous ces problèmes. Comme vous les constaterez en lisant notre mémoire, en tant qu'association nous ne croyons pas que cet accord y soit parvenu. À notre avis, la question n'est pas entre l'accord parfait, celui que nous aurions si nous pouvions l'écrire et le faire accepter aux Américains peu importe ce qu'ils en pensent, et cet accord. La question qui se pose sans doute pour tous, y compris les usines de transformation de poisson, doit être la suivante: En votre âme et conscience, cet accord vous offre-t-il une occasion de créer des emplois et d'investir que vous n'auriez pas eue ou n'auriez pas en cas de non-ratification? Je crois que c'est vraiment sur cette base que nous avons étudié l'accord. Nous ne l'avons pas examiné par rapport à l'accord parfait que nous, en tant qu'association nous rédigerions, si l'on avait toute liberté pour le faire. Nous croyons, en nous fondant sur ce genre de jugement, qu'il s'agit d'un bon accord. Il n'est pas parfait. Si nous devons le rédiger, nous y apporterions peut-être quelques modifications.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Investiriez-vous 10 millions de dollars ou 100 millions de dollars en ayant le mécanisme de règlement des différends?

M. Lambie: Oui. J'investirais ce montant à l'égard des produits que je connais, en vue de les exporter aux États-Unis.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Le gouvernement doit prendre une décision engageant plus de 100 millions de dollars. Celle-ci liera ce pays pendant une très longue période. Monsieur le président, cela met fin à mes questions. Je ferai mes observations dans mon propre exposé.

Le président: Il y a deux questions que j'aimerais poursuivre. Mais je laisserai tout d'abord la parole au sénateur MacEachen.

Le sénateur MacEachen: J'ai une question sur le mécanisme de règlement des différends. On dit dans le mémoire que le nouveau système est nettement supérieur à ce qui existe à l'heure actuelle. Nous savons que peu importe le mécanisme de règlement des différends auquel on recourt, celui-ci servira finalement à juger de l'applicabilité de la loi américaine ou de la loi canadienne selon le cas. On ne fait qu'interpréter la loi. À l'heure actuelle, pour un règlement de différend, c'est un juge de la Cour supérieure des États-Unis,—une instance judiciaire, un juge,—qui rend la décision finale en ce qui concerne l'interprétation de la loi américaine. Nous allons maintenant recourir à un groupe binational. En ce qui concerne l'application de la loi américaine au Canada, pourquoi ce groupe est-il nettement supérieur à l'instance supérieure qui est maintenant un juge de la Cour supérieure aux États-Unis?

M. Bélanger: Monsieur le président, il y a différentes façon de voir la chose, mais je crois que dans un certain nombre des cas, qui n'ont été signalés, de certaines de nos entreprises ayant eu affaire aux tribunaux et aux jurys américains, ont a cons-

[Text]

juries in the United States, they found them rather nationalistic in approach. Hopefully this mechanism—

Senator MacEachen: Including judges?

Mr. Belanger: Including judges; there is a hope that with this there is greater impartiality, because you will have greater objectivity; you will have the two nations sitting together and there may be less of a political tendency than otherwise would exist.

Senator MacEachen: In other words, we will have some Canadian nationalism.

Mr. Belanger: Perhaps a blending of the two.

Senator MacEachen: As opposed to undiluted American nationalism.

Mr. Le Neveu: Mr. Chairman, I think there is also a frequent comment as to the time factor. We are hopeful that this process will settle disputes more quickly. The fact that the panel is there and looking over the process is a good thing. Surely it is not there to block action where there has been a countervailing offence on either side, or predatory pricing actions in the area of pricing. These are not things that the agreement is attempting to encourage.

However, where a case is not being handled fairly on either side, at least the fact that there is a binational panel watching that process is important. Also where it is known that if a matter is not handled in a fair and proper manner it is likely to be referred to the panel, that, in itself, may provide some deterrent to that sort of thing taking place. So that is an improvement over the present process.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, perhaps Mr. Belanger could help us a little more on what he has just now said. Certainly, what he said came as a surprise to me. I have never heard anyone complain about the impartiality of the American judges. What I have heard is a great deal of complaint about the restrictive provisions of American law.

Are you saying that to a considerable extent our complaint about the status quo is based on the conduct of American judges, as distinct from the content of the laws enacted by the legislators?

Mr. Belanger: Senator, I would not like to blow this out of proportion. I would like to point out, however, that it has been reported to me that in a number of cases some concern has been expressed about the latitude of interpretation possible in the way in which certain things are dealt with.

Mr. Chairman, would it be possible for us to add a point on the import tax aspects?

The Chairman: Yes.

Mr. Le Neveu: A reference to this question was made by the last group, particularly by the Polysar representative, Mr. Bentley, when he was responding to Senator MacEachen's question about import taxes. At least one reference is contained in the document entitled, "The Canada-U.S. Free Trade Agreement and Energy," which says at page 29:

[Traduction]

taté que ces derniers adoptaient une approche assez nationaliste. Heureusement ce mécanisme—

Le sénateur MacEachen: Y compris les juges?

M. Bélanger: Y compris les juges; on espère que ce mécanisme entraînera une plus grande impartialité, du fait qu'il sera plus objectif; les deux nations siègeront ensemble ce qui pourrait atténuer la tendance politique.

Le sénateur MacEachen: Autrement dit, nous aurions un peu de nationalisme canadien.

M. Bélanger: Un mélange des deux peut-être.

Le sénateur MacEachen: Par opposition à un nationalisme américain non dilué.

M. Le Neveu: Monsieur le président, je crois qu'on parle aussi fréquemment du facteur temps. Nous espérons que ce processus règlera plus rapidement les différends. Le fait que le groupe existe et qu'il surveille le processus, est une bonne chose. De toute évidence, il n'est pas là pour gêner l'application de mesures, lorsqu'il y a eu infraction sur le plan des mesures compensatoires ou que l'on a affaire à des pratiques abusives d'établissement des prix. Il ne s'agit pas de choses que l'accord essaie d'encourager.

Toutefois, lorsqu'il y a infraction d'un côté ou de l'autre, le fait au moins un groupe bi-national surveille le processus, est important. En outre, lorsque l'on sait que si une question n'est pas traitée équitablement, le fait qu'il est possible que cette dernière soit renvoyée au groupe peut, en soi, servir de mécanisme de dissuasion. En ce sens, il s'agit donc d'une amélioration par rapport au processus actuel.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, M. Bélanger pourrait peut-être préciser davantage sa pensée au sujet de ce qu'il vient tout juste de nous dire. Je suis assurément surpris de sa déclaration. Je n'ai jamais entendu personne se plaindre de l'impartialité des juges américains. J'ai par contre beaucoup entendu parler des dispositions restrictives de la loi américaine.

Dites-vous que, dans une large mesure, notre plainte à l'égard du statu quo se fonde sur la conduite des juges américains par opposition au contenu des lois promulguées par les législateurs?

M. Bélanger: Sénateur, je n'aimerais pas exagérer la chose. Sachez toutefois, qu'on m'a signalé un certain nombre de cas où on s'est inquiété de la latitude d'interprétation possible en ce qui concerne certaines questions.

Monsieur le président, serait-il possible que nous ajoutions un mot sur les aspects de la taxe à l'importation?

Le président: Oui.

M. Le Neveu: Le dernier groupe a fait allusion à cette question et, plus particulièrement, le représentant de Polysar, M. Bentley lorsqu'il a répondu à la question du sénateur MacEachen concernant les taxes à l'importation. Au moins un des renvois figure dans le document intitulé: «L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et l'énergie». On y lit à la page 29:

[Text]

As a result of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, the U.S. import tariffs on crude oil and petroleum products and the customs user fee will be phased out over a five-year period. In addition, no new tariffs can be imposed. Canada would be exempt from any U.S. oil import fee.

This is, of course, a government interpretation of how they read the agreement.

However, as I see it, Senator MacEachen's question was quite correct in that the specific language in the text does not appear to convey that sense. I think the sense is that with respect to the GATT provisions, which both parties have indicated they would agree to, the suggestion has always been that those fees have probably been in contravention of the GATT. That is my understanding of the interpretation, but nevertheless this is the energy department's assessment of what that means.

The Chairman: Since we have heard from a group from the petrochemical industry, perhaps you could leave the legal interpretations to the committee.

Mr. Le Neveu: I was just indicating where the reference came from.

The Chairman: You are reading from an opinion, though.

Mr. Le Neveu: That is where we have been picking up some of our opinions, yes.

The Chairman: If you want to explore the subject, perhaps you would like to read section 401 of the agreement.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Except that the department practically made it an official document when they appeared before us.

The Chairman: Perhaps we could stay with petrochemicals for a minute. I have a number of questions I would like to ask before we adjourn.

First, at page 12 of your brief, you say:

By 1982, however, the international oil surplus resulted in substantially falling feedstock prices in the U.S. and elsewhere. Canada's regulated pricing system was not flexible enough to react at that time, so our feedstock costs continued to rise while those of our major competitors fell dramatically. As a result, the Canadian petrochemical industry lost its competitiveness in 1982 and many firms were forced to shut down operations. I have already mentioned the series of industry losses since 1982 which we hope the current market-responsive energy pricing system and opportunities resulting from the FTA will help to turn around.

As a layman in Canada, I was under the misapprehension that we were favouring the Canadian market with lower energy prices during this period, which should have been of benefit to you. However, you are telling me in that sentence that, at that

[Traduction]

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis éliminera progressivement sur une période de cinq ans les tarifs américains à l'importation sur le pétrole brut et les produits pétroliers, ainsi que le droit à l'utilisation. De nouveaux tarifs ne pourront être imposés. Le Canada serait exonéré de tout droit américain frappant les importations pétrolières.

Il s'agit, il va sans dire, d'une interprétation de l'accord par le gouvernement.

Toutefois, selon moi, le sénateur MacEachen avait tout à fait raison de dire que le libellé ne semble pas avoir ce sens, d'après ce que je constate. Je crois que cela veut dire que, en ce qui concerne les dispositions du GATT auxquelles les deux parties ont indiqué qu'elles souscriraient, on a toujours pensé que ces droits contreviennent probablement aux règles du GATT. C'est de cette façon que je comprends l'interprétation, mais il s'agit néanmoins de l'évaluation du ministère de l'Énergie.

Le président: Comme nous avons entendu un groupe de l'industrie pétrochimique, peut-être pourriez-vous laisser au Comité les interprétations juridiques.

M. Le Neveu: J'indiquais seulement d'où venait la référence.

Le président: Vous lisez à partir d'une opinion, toutefois.

M. Le Neveu: C'est là où nous avons pris certaines de nos opinions, oui.

Le président: Si vous voulez explorer le sujet, peut-être aimeriez-vous lire l'article 401 de l'accord.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Sauf que le ministère en a presque fait un document officiel lorsque ses représentants ont comparu devant nous.

Le président: Peut-être pourrions-nous nous en tenir à l'industrie pétrochimique un moment. J'ai un certain nombre de questions que j'aimerais poser avant que nous levions la séance.

Premièrement, à la page 12 de votre mémoire, vous dites:

En 1982, toutefois, les surplus mondiaux de pétrole ont fait baisser sensiblement le prix des matières premières aux États-Unis et ailleurs. Comme le système de réglementation des prix du Canada ne disposait pas alors de la souplesse lui permettant de réagir, le coût de nos matières premières a continué à augmenter alors que ceux de nos principaux concurrents ont chuté sensiblement. Ainsi, l'industrie pétrochimique canadienne n'a plus été en mesure de soutenir la concurrence en 1982 et beaucoup d'entreprises ont dû fermer leurs portes. J'ai déjà mentionné la série de pertes depuis 1982, qu'aidera à récupérer, nous l'espérons, le système d'établissement des prix de l'énergie sur le marché et les débouchés qu'offrira l'accord de libre-échange.

En tant que profane au Canada, j'avais faussement l'impression que nous favorisons le marché canadien en pratiquant pour l'énergie des prix plus bas, au cours de cette période, ce qui aurait été à votre avantage. Toutefois, vous me dites dans

[Text]

very time, the result was the opposite. Perhaps you could walk me through that scenario.

Mr. Telmer: Perhaps I could attempt to do that, Mr. Chairman. There is a difference in energy versus feedstock prices, but in 1982 the demand was significantly reduced. At one point on the U.S. Gulf coast feedstock prices were very low. In our own company, for instance, we shut down our western facilities for ten weeks during that period, and that involved shutting down a large, billion-dollar project.

The Chairman: This is in Canada?

Mr. Telmer: Yes, this is in Canada. The reason was that we were totally noncompetitive. We were competitive in the Canadian market at that time, but we were not competitive in the export markets, either in the U.S. or on the Pacific Rim. Therefore, we chose to shut down and run our inventories down. We continued to supply the Canadian market, but we were not competitive in the export markets. This was a feedstock cost situation.

The Chairman: Why was that feedstock not responsive to market forces, and why did the price not fall in Canada?

Mr. Telmer: We had a regulated price at the time. Let me characterize it on a structural basis, using Ontario as an example. Our natural gas cost in Ontario used to be something like 15 per cent lower than that of our competitors on the U.S. Gulf coast. During that time gas prices in the U.S. dropped, and rather than being at a 15 per cent advantage we were at a 30 per cent disadvantage. It has taken quite a while for that situation to reverse itself, but we are now basically competitive. However, we went through a transition where our costs were regulated to stay high while the rest of the world's costs fell down.

The Chairman: I have one remaining question. In answer to a line of questioning by Senator MacEachen about the GATT as opposed to the bilateral approach, you said that, in your opinion, one of the reservations on the part of the U.S., during the negotiations, with respect to having free trade on a multilateral basis in petrochemicals as opposed to a bilateral deal with us was because our government subsidizes foreign elements in our plants. You also said that we in Canada, and you as an industry, would welcome, as I understood the testimony, a multilateral approach to free trade in your industry.

I would like you to square that with the understanding I have of the Mexican situation, whereby the Mexicans will sell natural gas to the U.S. at the BTU equivalent of oil at whatever it is today—let us say, for example \$18—and then turn around and give the same gas to their own industry for \$1. They have closed down every cement plant in the southern

[Traduction]

cette phrase qu'à cette époque le résultat était contraire. Peut-être pourriez-vous m'expliquer ce scénario.

M. Telmer: Peut-être pourrais-je essayer de le faire, monsieur le président. Il y a une différence entre le prix de l'énergie et celui des matières premières mais à cette époque, en 1982, la demande était énormément réduite. À un certain moment sur la côte du golfe aux États-Unis, les prix des matières premières étaient très bas. En ce qui concerne notre entreprise, par exemple, nous avons fermé nos installations dans l'Ouest pendant dix semaines au cours de cette période, dont un projet important d'un milliard de dollars.

Le président: Au Canada?

M. Telmer: Oui, c'est au Canada. Nous avons procédé ainsi parce que nous ne pouvions plus maintenir notre position concurrentielle. À l'époque, nous étions en mesure de soutenir la concurrence sur le marché canadien, mais il n'en allait pas ainsi sur les marchés d'exportation, ni aux États-Unis ni dans les États riverains du Pacifique. Nous avons donc décidé de fermer des installations et de diminuer nos stocks. Nous avons continué à approvisionner le marché canadien, mais n'étions plus concurrentiels sur les marchés d'exportation. C'était une situation où le coût de la matière première était trop élevé.

Le président: Pourquoi la matière première ne s'écoulait-elle pas sur le marché et pourquoi le prix n'a-t-il pas fléchi au Canada?

M. Telmer: Le prix était réglementé à l'époque. Je pourrais parler en termes de structure, et je me servirai de l'exemple de l'Ontario. Le coût de notre gaz naturel en Ontario était habituellement d'environ 15 p. 100 inférieur à celui de nos concurrents de la côte du Golfe des États-Unis. Pendant ce temps, au fur et à mesure, nous avons constaté que les prix du gaz avaient baissé chez nos voisins du Sud et plutôt que d'avoir un avantage de 15 p. 100, nous nous retrouvions à pratiquer des prix de 30 p. 100 supérieurs. Il a fallu pas mal de temps pour que la situation revienne là où nous sommes maintenant, c'est-à-dire fondamentalement concurrentiels. Nous sommes toutefois passés par une période de transition où nos prix étaient réglementés de manière à rester élevés alors que ceux du reste du monde fléchissaient.

Le président: J'ai une dernière question. En réponse à une question du sénateur MacEachen portant sur le GATT, par rapport à l'approche bilatérale, vous avez dit qu'à votre avis, au cours des négociations à l'égard de la libéralisation multilatérale des échanges dans le cas des produits pétrochimiques par opposition à une entente bilatérale avec nous, l'une des réserves exprimées par les États-Unis s'appuyait sur le fait que le gouvernement subventionne les installations étrangères, etc. Vous avez également dit que le Canada et l'industrie seraient heureux, si j'ai bien compris, d'une approche multilatérale au libre-échange en ce qui concerne votre industrie.

Je voudrais mettre ceci en rapport avec ce que je comprends de la situation au Mexique, où les Mexicains vendront leur gaz naturel aux États-Unis au BTU équivalent du pétrole peu importe le niveau auquel il se situe aujourd'hui—par exemple 18 \$—et offriront le même gaz à leur propre industrie pour un dollar. On a dû fermer toutes les cimenteries dans le Sud des

[Text]

U.S., I am told by people in the industry, and have given that same \$1 gas to petrochemical and ammonia plants and so on. Why would we want to welcome multilateral free trade on those things when that kind of competition would have to be faced?

Mr. Lambie: If the world was full of that type of competition I am not sure that we would welcome it. However, I would suggest that we, as Canadians, because we feel it is applied against us, tend to view countervail as being a nasty thing. I would not forecast a GATT world in which countervail would disappear.

It seems to me that that example that you have quoted is a countervailable example. I do not think we would be happy with free trade that gave up all those remedies in such an extreme case as the one you have quoted.

My parent organization operates in Mexico, and there are all sorts of incentives that are given to Mexican producers to induce them to expand and export.

We tend to view the multilateral trade in the petrochemicals issue as a Canadian-U.S. issue, even when it gets to GATT. The Europeans, however, are among the more protectionist of the people in the petrochemical world. In general, petrochemical tariffs in Europe are quite high relative to petrochemical tariffs, say, in the United States. So I don't think the problem of negotiating multilateral petrochemical free trade is a problem that only Canada and the U.S. have. I believe that the other major markets, such as Japan and Europe, also have a lot of people in their markets with protectionist views.

The Chairman: Gentlemen, thank you for the time you have taken in coming here to appear before the committee, and thank you for your brief and for answering our questions as full as you have.

The committee adjourned.

[Traduction]

États-Unis, me disent les gens de l'industrie, et on a consenti à vendre ce même gaz à 1 \$ notamment aux usines de fabrication de produits chimiques et d'ammoniaque. Pourquoi voudrions-nous nous réjouir d'un accord de libre-échange multilatéral pour ces ressources, compte tenu de cette concurrence que nous devrions soutenir?

M. Lambie: Si ce genre de concurrence foisonnait dans le monde, je ne suis pas certain que nous serions enchantés de l'accord. Toutefois, je dirais que nous, en tant que Canadiens, parce que nous avons l'impression qu'on les applique contre nous, avons tendance à considérer les droits compensatoires comme un mal en soi. Je ne pourrais songer à un monde régi par le GATT où il n'y aurait pas de mesures compensatoires.

Il me semble que cet exemple que vous avez cité est un cas de droits compensatoires. Je ne crois pas que nous serions enchantés d'un accord de libre-échange qui céderait tous ces moyens dans un cas aussi extrême que celui que vous avez cité.

Ma société mère exerce ses activités au Mexique où l'on offre quantité de stimulants aux producteurs mexicains pour les inciter à prendre de l'expansion et à exporter leurs produits.

Nous avons tendance à considérer le commerce multilatéral dans le secteur pétrochimique comme une question canado-américaine, même lorsqu'il s'agit du GATT. Les Européens, toutefois, comptent parmi les plus protectionnistes dans le monde pétrochimique. En général, les tarifs imposés dans le secteur pétrochimique en Europe sont très élevés par rapport d'ailleurs à ceux qui sont pratiqués aux États-Unis. Je ne pense donc pas que le problème de la négociation d'un accord de libre-échange multilatéral pour le secteur pétrochimique soit particulier au Canada et aux États-Unis. Je crois que les autres principaux marchés, le Japon et l'Europe, par exemple comptent également un grand nombre de personnes ayant des idées protectionnistes.

Le président: Messieurs, j'aimerais vous remercier d'avoir pris le temps de venir témoigner devant le Comité; je vous remercie d'avoir présenté votre mémoire et d'avoir si bien répondu à nos questions.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Electrical Association:

Mr. Wallace Read, President.

From the Coal Association of Canada:

Mr. Richard Marshall, President.

From Polysar Limited:

Mr. G. F. Bentley, Group Vice President, Basic Petrochemicals Division;

Mr. G. J. Finn, Manager, Government Relations.

From the Canadian Chemical Producers' Association (CCPA):

Mr. J. M. Bélanger, President;

Mr. J. K. Lambie, Vice President, Celanese Canada Inc., and Chairman of CCPA's Trade Policy Committee;

Mr. G. W. Telmer, Manager, Hydrocarbons and Energy, Dow Chemical Canada Inc., and Chairman of CCPA's Energy Working Group;

Mr. A. E. Le Neveu, Vice President, Business Development, CCPA.

De l'Association canadienne de l'électricité:

M. Wallace Read, président.

De l'Association charbonnière canadienne:

M. Richard Marshall, président.

De Polysar Limitée:

M. G. F. Bentley, vice-président du groupe, *Basic Petrochemicals Division*;

M. G. J. Finn, directeur, Relations gouvernementales.

De l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (ACFPC):

M. J. M. Bélanger, président;

M. J. K. Lambie, vice-président, *Celanese Canada Inc.*, et président du comité des politiques commerciales de l'ACFPC;

M. G. W. Telmer, directeur, Hydrocarbures et de l'énergie *Dow Chemical Canada Inc.*, et président du comité du groupe d'étude des questions énergétiques;

M. A. E. Le Neveu, vice-président, Développement commercial, ACFPC.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Foreign
Affairs**

**Affaires
étrangères**

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, February 23, 1988

Le mardi 23 février 1988

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Eighth Proceedings on:

Huitième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-
échange entre le Canada et les États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*

The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Ottenheimer
Bosa	Roblin
Grafstein	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen (or Frith)	Stollery
Macquarrie	van Roggen
*Murray (or Doody)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Ottenheimer
Bosa	Roblin
Grafstein	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen (ou Frith)	Stollery
Macquarrie	van Roggen
*Murray (ou Doody)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by
the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign
Affairs be authorized to examine and report upon ele-
ments of a Free Trade Agreement between Canada and
the United States, tabled in the Senate on October 6,
1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subse-
quently agreed to; and

That the Committee present its report no later than
March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre
1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par
l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étran-
gères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de
libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés
au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n°
332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la
suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29
mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 23, 1988
(46)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:06 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bazin, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), Macquarrie and van Roggen. (5)

Other Senators Present: The Honourable Senator Neiman and Spivak. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Professor Marilyn L. Pilkington and Dr. Ian Stewart, Special Advisors to the Committee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Professor Andrew Petter, Faculty of Law, University of Victoria;

Mr. Scott Fairley, Gowling and Henderson, Adjunct Professor of Law, University of Ottawa;

Mr. Gerald Morris, Professor Emeritus, University of Toronto Law School;

Dr. Ivan Bernier, Professor of International Law, Director General, Centre québécois des relations internationales, Laval University.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

*It was Agreed,—*That the questions on which the panel of Constitutional lawyers were asked to focus their remarks be printed as an appendix to this days Proceedings (*See Appendix "FA-15A"*).

Messrs. Petter, Fairley, Morris and Bernier each made a statement and answered questions.

At 7:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to 4:00 o'clock p.m., Tuesday, March 1, 1988.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 FÉVRIER 1988
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 06, sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bazin, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), Macquarrie et van Roggen. (5)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénatrices Neiman et Spivak. (2)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, et M^{me} Carol Seaborn. M^{me} Marilyn L. Pilkington et M. Ian Stewart, conseillers spéciaux du Comité.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

M. Andrew Petter, faculté de droit, université de Victoria;

M. Scott Fairley, Gowling et Henderson, professeur auxiliaire de droit, Université d'Ottawa;

M. Gerald Morris, professeur honoraire, University of Toronto Law School;

M. Ivan Bernier, professeur de droit international, directeur général du Centre québécois des relations internationales, Université Laval.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis déposés au Sénat le 6 octobre 1987 et des textes adoptés ultérieurement.

*Il est convenu,—*Que la liste des questions sur lesquelles on a demandé au groupe d'avocats experts en droit constitutionnel de se concentrer soit jointe en annexe aux délibérations de ce jour (*voir l'annexe «FA-15A»*).

MM. Petter, Fairley, Morris et Bernier font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 19 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à 16 heures le mardi 1^{er} mars 1988.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 23, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:00 p.m., to examine the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are continuing the committee's study of the reference from the Senate relative to the proposed Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Before introducing the witnesses today, I wish to introduce Mrs. Marilyn Pilkington, who has been retained by the committee as legal adviser not only in connection with the subject matter of today's hearing, but also for other matters, particularly of a legal nature, which may arise during the course of this inquiry. Mrs. Pilkington, following her studies at law, was clerk to a Supreme Court Judge. She was later with the firm of Tory and Tory, and is presently a Professor of Law at Osgoode Law School.

Our witnesses this afternoon are here to deal with the question of the constitutional right of the federal government not only to sign the treaty which has been negotiated, but also its powers to implement it in areas of provincial jurisdiction; and, if it has such power, how it would enforce such implementation. Senators will recall that the panel was suggested by Senator Grafstein, an active member of the committee, who unfortunately cannot be here today because of illness in the family. I would like to say how sorry we are that Dean John Whyte of Queens Law Faculty became ill and cannot attend today. However, Mr. Scott Fairley has agreed, on short notice, to come in his place, and I will introduce him more fully in a moment.

As some members of the committee will know, Senator MacEachen and Senator Roblin are both unable to be here today because, among other things, they are in London examining the workings of the House of Lords to find out what pointers they may acquire relative to the Senate.

Before hearing from our witnesses, I would remind members of the committee that we will be sitting next Tuesday at four o'clock when we will be continuing our examination of the energy sector. We shall hear two witnesses—one from the uranium sector, Mr. Nicholas Ediger, Eldorado Nuclear, followed by Roland Priddle, Chairman of the National Energy Board.

I will now introduce our witnesses in the order in which they have agreed to make their presentations. Some six questions have been put to them.

We shall hear first from Professor Andrew Petter, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Victoria, B.C., who

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 février 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 00 pour étudier l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, conformément à l'ordre de renvoi du Sénat, nous poursuivons l'étude du comité sur le projet d'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Avant de céder la parole à nos témoins d'aujourd'hui, j'aimerais vous présenter Mme Marilyn Pilkington, dont le comité a retenu les services comme conseillère juridique, non seulement pour nous conseiller sur la question à l'étude aujourd'hui, mais aussi sur d'autres questions, particulièrement de nature juridique, qui pourraient être soulevées au cours de cette enquête. Après avoir terminé ses études de droits, Mme Pilkington a d'abord été greffière à la Cour suprême du Canada, puis a fait partie de l'étude Tory and Tory. Elle enseigne actuellement le droit au Osgoode Law school.

Les témoins que nous avons invités cet après-midi traiteront non seulement du droit constitutionnel du gouvernement fédéral de signer le traité qui a été négocié, mais également de son pouvoir d'en assurer l'application dans les domaines de compétence provinciale et, s'il possède ce pouvoir, de la manière dont il s'en servira concrètement. Les sénateurs se souviendront que le groupe a été invité sur la suggestion du sénateur Grafstein qui, habituellement, participe activement à nos travaux, mais qui, malheureusement, ne peut être ici aujourd'hui pour raison de maladie dans sa famille. Je tiens à mentionner que je suis très peiné de vous apprendre que le doyen John Whyte de la Faculté de droit de l'Université Queens est tombé malade et qu'il ne peut être présent aujourd'hui. Heureusement, M. Scott Fairley a accepté de le remplacer, même s'il n'a eu que peu de temps pour prendre sa décision. Je vous le présenterai plus longuement dans quelques instants.

Comme certains membres du comité le savent, les sénateurs MacEachen et Roblin ont dû s'absenter aujourd'hui, car ils sont à Londres où ils doivent assister aux travaux de la Chambre des Lords pour voir s'ils ne pourraient pas en retirer des données utiles à propos du Sénat.

Avant de céder la parole à nos témoins, je rappelle aux membres du comité que nous nous réunirons à nouveau mardi prochain à seize heures. Nous poursuivrons alors notre examen du secteur énergétique et nous entendrons deux témoins: l'un du secteur de l'uranium: M. Nicholas Ediger, d'Eldorado Nuclear; et l'autre: M. Roland Priddle, président de l'Office national de l'énergie.

Je me permets donc de vous présenter maintenant nos témoins dans l'ordre où ils vous adresseront la parole. Six questions ont été préparées à leur intention.

Nous entendrons d'abord le professeur Andrew Petter, professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Victoria

[Text]

has already made some public expressions relative to this subject. He will be followed by Mr. Scott Fairley, practising lawyer in Ottawa, Associate with the firm of Gowling and Henderson, Adjunct Professor of Law at the University of Ottawa, who has presented several major papers on this subject, the last one, entitled "Implementing the Canada-United States Free Trade Agreement," given at a conference at Ottawa University in January. Professor Gerald Morris, Professor Emeritus, University of Toronto Law School, former member of the Legal Division of the Department of External Affairs, who, as a consultant, helped to write the paper "Federalism and International Relations"; and Dr. Ivan Bernier, Professor of International Law and Director-General of the Centre Québécois on International Relations at Laval University, who was one of the three Directors of Research for the Macdonald Royal Commission and was responsible for legal and constitutional studies.

We have asked our four witnesses to make presentations of approximately 15 minutes each on this subject, following which we will go to questions from members of the committee. Senator Bazin has agreed to lead off the questioning. Please proceed.

Professor Andrew Petter, Faculty of Law, University of Victoria: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to be here. I guess this is the price one pays for venting one's views in the *Toronto Star* and the *Globe and Mail*, because I cannot imagine why else you would want to hear my views on this. However, it is a price that I am all too pleased to pay today.

By way of an opening presentation, I have formulated three issues arising from the list of questions that were given to me by the committee to try to express some general reactions to the concerns of this committee.

The first question I want to address deals with the federal government's authority to enter into a treaty which deals with matters that fall under exclusive provincial jurisdiction. I hasten to add that international law is not my area of expertise; if anything it is constitutional law. So I am treading on rather thin ground here, although there is indeed a constitutional international overlap.

In my view, although I have some strong sentiments that lean in the same direction as the case made by the Government of Quebec—and Quebec has argued that the provinces should have the power to enter into treaties that affect their jurisdiction—I cannot in all conscience tell the committee that I think that is the correct legal position. I think the correct legal position in Canada is one in which the federal government does have the authority to enter into treaties, even treaties that affect provincial powers directly or indirectly. If there had been any doubt about this matter, that doubt was resolved, to a large extent, in the last few years when the Supreme Court decided the Newfoundland Continental Shelf reference. In

[Traduction]

(Colombie-Britannique), qui s'est déjà prononcé publiquement sur la question. Il sera suivi de M. Scott Fairley, qui pratique le droit à Ottawa à titre d'associé de l'étude Gowling et Henderson et qui est également professeur auxiliaire de droit à l'Université d'Ottawa. Il a publié plusieurs documents importants sur la question, dont le dernier intitulé: «Implementing the Canada-United States Free Trade Agreement» a été présenté à une conférence à l'Université d'Ottawa en janvier. Vous entendrez ensuite Gerald Morris, professeur honoraire de la faculté de droit de l'Université de Toronto et ancien membre de la Direction des opérations juridiques du ministère des Affaires extérieures, qui, à titre de conseiller, a contribué à la rédaction du document intitulé «Le fédéralisme et les relations internationales». Enfin, voici M. Ivan Bernier, professeur de droit international et directeur général du Centre québécois des relations internationales à l'Université Laval; il était l'un des trois Directeurs de recherche de la Commission royale d'enquête Macdonald, chargé des dossiers juridiques et constitutionnels.

Nous avons demandé à nos quatre témoins de présenter un exposé d'environ 15 minutes chacun. Après cela, nous passerons aux questions des membres du comité. Le sénateur Bazin a accepté de poser la première question. Veuillez prendre la parole, messieurs.

Le professeur Andrew Petter, Faculté de droit, Université de Victoria: Merci monsieur le président. Il me fait grand plaisir d'être ici avec vous cet après-midi. Je présume que c'est le prix à payer pour être rapporté par le *Toronto Star* et le *Globe and Mail*, car je me demande bien pour quelle autre raison vous auriez voulu entendre ce que j'avais à dire sur cette question. Mais c'est un prix qu'il me fait grand plaisir de payer aujourd'hui.

À titre de déclaration préliminaire, j'ai proposé ici trois points découlant de la liste de questions qui m'a été remise par le comité dans lesquels j'ai essayé de vous décrire ma réaction générale face aux préoccupations soulevées par le comité.

La première question que j'aborderai traite de la compétence du gouvernement fédéral à conclure des traités qui comportent des points relevant de la compétence exclusive des provinces. Je m'empresse d'ajouter que je ne suis pas spécialisé en droit international; ma spécialité, si je puis m'exprimer ainsi, est plutôt le droit constitutionnel. Ma marge de manœuvre est donc très réduite, mais j'admets avec vous que cette question relève à l'occasion autant du droit constitutionnel que du droit international.

Bien que je sois fortement enclin à appuyer les arguments du gouvernement du Québec—le Québec a invoqué que les provinces devraient avoir le pouvoir de conclure des traités sur les questions qui relèvent de leur compétence—je ne puis en toute honnêteté affirmer que le Québec a raison, juridiquement parlant. Sur le strict plan du droit canadien, le gouvernement fédéral est habilité à conclure des traités, même sur des questions relevant directement ou indirectement des provinces. S'il subsistait des doutes sur cette question, ils ont été dissipés dans une large mesure il y a quelques années, lorsque la Cour suprême a prononcé son arrêt sur le Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve. La Cour suprême avait alors sta-

[Text]

that case the Supreme Court made it clear that the Crown in right of Canada is really the exclusive entity in Canada that possesses external authority. I would interpret their sentiments to extend to an external authority for the purpose of entering into treaties. As a matter of law, the position which must be taken is that the federal government, in its capacity over international affairs, generally does have authority to sign and ratify treaties on behalf of Canada as a whole, including on behalf of matters that fall within provincial authority. Having said that, it seems to me that there are, nonetheless, constitutional political caveats which one can place upon this authority. Because of the principle of federalism, because entering into international treaties can have serious implications upon the federal system in general and upon the powers of the provinces, I am prepared to argue that there is the matter of constitutional principle—I do not think I can put it much higher than that—that obliges the federal government to consult provinces before entering into treaty obligations that will seriously affect matters within provincial jurisdictions. So I would say, as a matter of constitutional principle, there is an obligation on the federal government to consult. I would go further and say that, as a matter of constitutional principle, if a treaty seriously compromises provincial powers in some way—for example, a treaty that would result in retaliation against a province that breached the terms of the treaty the principle of federalism, which is very much at the core of our Constitution, demands that the federal government not ratify such a treaty. I would argue that the federal obligation in this respect would be to incorporate in the treaty a “federal states” clause that, for example, ensures that the province is not subjected to retaliatory action or, indeed, that the country as a whole is not subject to retaliatory action because a province fails to live up to the treaty.

One can say from a legal standpoint that the federal power is unlimited, but that, as a matter of constitutional principle—and constitutional principle and convention are very important elements in our constitutional order—that power is restrained by the principle of federalism. I am sure that everyone here knows that the patriation reference and the events surrounding it showed that while the courts could not enforce constitutional conventions and principles, they take those conventions and principles very seriously. That is my position on the first question: Yes, the Government of Canada can ratify treaties, but it ought not to do so as a matter of political principle when the effect of doing so would be in some way to compromise provincial jurisdiction. The federal government should seek the consent of the provinces, and failure to achieve consent should give rise to a political obligation to try to negotiate a “federal states” clause, or some clause that would ensure that the provinces would not be subject to the kind of pressures that might require them to adhere to the treaty obligations.

I suspect that the second question is a more contentious one among the panellists, although I do not wish to anticipate. That is the question of whether or not Parliament has the capacity to enact legislation fulfilling treaty obligations when they involve matters that fall within exclusive provincial jurisdiction. This question is a rather complicated one and there are

[Traduction]

tué que Sa Majesté du chef du Canada était en réalité l'autorité exclusive en ce qui concerne les affaires extérieures. Selon moi, ils voulaient inclure par là la conclusion des traités internationaux. Juridiquement parlant, il faut en conclure que le gouvernement fédéral, en raison de sa compétence sur les affaires internationales, possède le pouvoir général de signer et de ratifier des traités au nom du Canada dans son ensemble, y compris sur des questions relevant de l'autorité provinciale. Cela étant dit, il me semble que politiquement parlant, cette autorité constitutionnelle a ses limites. En raison du principe même du fédéralisme, et vu que la conclusion de traités internationaux peut avoir de sérieuses répercussions sur le régime fédéral dans son ensemble et sur les pouvoirs des provinces, j'irais jusqu'à dire qu'il existe un principe constitutionnel—et je n'irais pas plus loin que cela—qui oblige le gouvernement fédéral à consulter les provinces avant de conclure des traités comportant des obligations qui auront une grande incidence sur les compétences provinciales. Je dirais donc qu'en vertu d'un principe constitutionnel, le gouvernement fédéral est obligé de consulter les provinces. Je dirais même qu'en vertu de ce principe constitutionnel et en raison de la nature du fédéralisme, qui est l'essence même de notre Constitution, le gouvernement fédéral ne peut ratifier un traité qui risquerait de porter atteinte aux pouvoirs provinciaux, c'est-à-dire un traité qui comporterait une menace de représailles envers toute province qui n'en respecterait pas les dispositions. Je serais porté à croire que le gouvernement fédéral serait obligé, dans ce cas, de faire insérer dans ce traité une clause «fédérale», qui garantirait, par exemple, qu'aucune mesure de représailles ne peut être prise à l'endroit d'une province ou à l'endroit du pays dans son ensemble si une province ne respecte pas les conditions du traité.

Du point de vue juridique, on peut dire que les pouvoirs fédéraux sont sans limites, mais qu'en vertu d'un principe constitutionnel—et les principes et les conventions constitutionnels sont des éléments très importants de notre régime constitutionnel—ce pouvoir est limité par le principe du fédéralisme. Personne ici n'ignore, j'en suis sûr, que lorsque la question du rapatriement de la Constitution a été soulevée, avec tous les événements qui l'ont entourée, les tribunaux les ont pris très au sérieux, même s'ils n'en ont pas reconnu l'existence. Voilà mon opinion au sujet de la première question. Oui, le gouvernement du Canada peut ratifier des traités, mais il ne devrait pas le faire en vertu d'un principe politique si la signature de ceux-ci risque de compromettre les pouvoirs provinciaux. Le gouvernement fédéral devrait obtenir le consentement des provinces et s'il n'y arrive pas, il devrait prendre l'engagement politique d'essayer de négocier une clause fédérale ou une autre disposition qui garantirait aux provinces qu'elles ne pourraient faire l'objet de pressions telles qu'elles se sentiraient obligées de respecter les obligations du traité.

Je soupçonne la deuxième question d'être considérée plus litigieuse par les membres du groupe, bien que je ne veuille pas présumer de ce qu'ils pensent. On se demande en effet si oui ou non le Parlement est habilité à adopter des lois permettant au Canada de respecter les obligations auxquelles il s'est engagé en vertu du traité, lorsqu'elles portent sur des questions rele-

[Text]

a number of points. Let me briefly address some of the components of this question. I would argue, as a general proposition, that the federal government does not and should not have the legal power to enact legislation pursuant to the obligations that it has entered into under a treaty if they encroach upon exclusive areas of provincial jurisdiction. I think that the principle underlying the *Labour Conventions* case, which is the much-criticized case from the Privy Council era—and justifiably so because some of the reasoning in it is subject to criticism—is a sound one. That principle is that of federalism and, in particular, the principle that it would violate the autonomy and sovereignty of provincial governments to allow the federal government to expand its jurisdiction by unilaterally entering into a treaty. Federalism cannot allow a situation where one level of government, through unilateral action, can effectively displace the powers of another level of government. I think this principle reflects the sentiments of this country today. Indeed, although we are dealing in the realm of prediction, I believe that this principle would give rise to the same legal conclusion were it put to the Supreme Court today.

Furthermore, besides the principle of federalism, it would be highly chaotic if the courts were to rule—and I believe they would not—that because the federal government entered into a treaty with respect to some provincial matter, it gives rise to federal legislative jurisdiction. It would undermine another fundamental principle, that of responsible government and accountability within our federal system. If we are going to have accountability in our federal system, the electorate must be provided with certain dimensions and rules that will tell them that this level of government has powers to do this and that this level of government has powers to do that. If government A has a mandate to enact a policy with respect to intraprovincial trade, for example, which is a provincial matter, it would be very chaotic to the principles of accountability and responsible government to allow the federal government to suddenly wade into this area because it happened to have signed a treaty with a foreign state which gives it an obligation to interfere with intraprovincial trade. That is my primary position. I am sure that some of the panellists who have had more experience in international law will be able to emphasize this point more forcefully than I, but I certainly recognize that in terms of international affairs this poses some difficulties for the Canadian Government. It is the price we pay for having a federal system. Here I would concur with Professor Hogg, and indeed with Mr. Justice LaForest, before he became a judge of the Supreme Court, in suggesting that it is not all that heavy a price, particularly when you consider that the treaties to which we are now party are treaties that no longer deal simply with international matters but with matters that, at least in 1867, and, I dare say, even 50 years ago, would have been considered to be entirely within the domestic purview. I refer to matters such as human rights, education, welfare, labour and intraprovincial trade.

[Traduction]

vant de la compétence exclusive des provinces. Cette question est plutôt complexe et comporte un certain nombre de volets. Permettez-moi d'en aborder brièvement quelques-uns. De façon générale, je prétends que le gouvernement fédéral n'a pas et devrait pas avoir le pouvoir législatif d'adopter des lois en vue de faire respecter les obligations auxquelles il s'est engagé en vertu d'un traité, si celles-ci empiètent sur les champs de compétences exclusifs des provinces. Je crois que le principe invoqué dans l'affaire des conventions collectives, qui est un des exemples les plus controversés parmi les décisions du Conseil privé—à juste titre car certains des arguments apportés sont critiquables—s'applique ici. Ce principe est celui du fédéralisme, à savoir, que l'on porterait atteinte à l'autonomie et à la souveraineté des gouvernements provinciaux si l'on permettait au gouvernement fédéral d'étendre son champ de compétence en lui donnant le droit de conclure des traités unilatéraux. Une situation où un palier de gouvernement peut unilatéralement supplanter les pouvoirs de l'autre est irréconciliable avec la notion de fédéralisme. Ce principe, à mon avis, traduit bien les sentiments des citoyens de notre pays aujourd'hui. En réalité, bien que la situation soit purement hypothétique, je crois que si la Cour suprême était appelée à se prononcer de nos jours sur ce principe, elle en arriverait à la même conclusion.

En outre, en plus du principe du fédéralisme, il serait tout à fait anachronique que les tribunaux disposent—et je ne crois pas qu'ils le feraient—que parce que le gouvernement fédéral a conclu un traité comportant un empiètement sur certaines compétences provinciales, il a derechef le droit de légiférer en cette matière. On porterait alors atteinte à un autre principe fondamental, celui de gouvernement responsable obligé de rendre compte au sein de notre régime fédéral. Si nos autorités gouvernementales sont vraiment tenues de rendre compte de leur administration, les électeurs doivent disposer de certaines règles et conventions sur lesquelles s'appuyer pour déterminer quels sont les pouvoirs respectifs des divers paliers de gouvernement. Si, par exemple, un palier de gouvernement est habilité à adopter une politique en ce qui concerne le commerce interprovincial, en l'occurrence le gouvernement provincial, il serait tout à fait contraire aux principes de l'obligation de rendre compte et du gouvernement responsable de permettre au gouvernement fédéral d'envahir soudainement un champ de compétence qui ne lui appartient pas, simplement parce qu'il a conclu un traité avec un État étranger qui l'oblige à s'immiscer dans le commerce interprovincial. Voilà essentiellement ma position. Je suis sûr que certains des membres du groupe ici présents qui ont plus d'expérience que moi en droit international pourront apporter des arguments plus convaincants, mais j'admets qu'en ce qui concerne les affaires internationales, cette question pose certaines difficultés au gouvernement canadien. C'est le prix à payer pour avoir un régime fédéral. Sur ce point, je serais d'accord avec le professeur Hogg et avec l'opinion donnée par le juge LaForest, avant d'être nommé à la Cour suprême, qui avaient laissé entendre qu'après tout, ce n'est pas un prix très lourd à payer, surtout si l'on considère les traités auxquels nous sommes partie. Ces traités ne touchent plus simplement les affaires internationales, mais des questions qui, du moins en 1867, et j'oserais même dire il y a cinquante

[Text]

So we now have within the realm of international treaties a whole range of treaties that deal with matters which fall squarely within provincial jurisdiction. So to say that the federal government could assume that jurisdiction simply by signing a treaty would seem to me to be such a major encroachment on the division of powers as to be unacceptable, notwithstanding the fact that the federal government in having to negotiate with the provinces to obtain consent may cause some disruption in the international arena. I would argue that this is the price that must be paid for federalism.

I would like to touch briefly upon some other dimensions to this question, because it has been suggested by a number of commentators in recent years that "Perhaps the federal government does not have the power to implement treaties *per se* when they deal with provincial matters, but doesn't the fact that there has been a treaty enhance the federal government's ability to use some of its other powers?" I refer to its powers of peace, order and good government and its powers over trade and commerce. Should not the fact that there has been a treaty be construed as evidence of the matter being one of legitimate national concern? There is no doubt that the court will, to some extent, be influenced by the fact that there has been such a treaty, and by the way they characterize legislation. That is, if there is some doubt—and in court cases there often is—as to whether legislation falls within the federal realm or the provincial realm, they may give the benefit of the doubt knowing that there is a treaty obligation at stake. The courts may be more lenient in terms of allowing ancillary parts of a federal scheme to be upheld, to look at a piece of federal legislation, not as a bunch of separate provisions but as a united provision which stands or falls together because it is there to fulfil a treaty. In that way perhaps the federal government has a stronger constitutional case if there is a treaty backing a piece of legislation. However, beyond those rather marginal influences, I do not share the view of some that, because there is a treaty, that somehow gives the presumption, or strongly influences the conclusion, that this is a matter that falls under, say, the general trade power or under peace, order and good government. It seems to me that would, in a sense, "end-run" the very principle that the Labour Conventions case was intended to protect. If the committee is interested, we can certainly get into the details of some of the tests that have been enunciated under general trade and under peace, order and good government, and perhaps go through some of those arguments. I do not propose to do that in my opening remarks, but I think some of the arguments that have been made attribute too much to the fact that there is a treaty in order to bolster the case that the obligations that flow from that treaty are somehow obligations that fall within the federal rather than the provincial order.

[Traduction]

ans, auraient été considérés comme relevant entièrement des autorités intérieures. Je veux parler ici des droits de la personne, de l'enseignement, des mesures sociales, des relations ouvrières et du commerce interprovincial.

Il y a donc maintenant, sur l'ensemble des traités internationaux, un grand nombre de ceux-ci qui portent sur des questions relevant carrément des autorités provinciales. Par conséquent, dire que le gouvernement fédéral pourrait s'arroger cette compétence simplement en signant un traité me semblerait constituer un accroc si important au principe de la répartition des pouvoirs que l'idée même me paraît inconcevable, sans parler des remous que risquerait de causer au plan international le fait d'amener le gouvernement fédéral à négocier avec les provinces pour obtenir leur consentement. Je crois sincèrement que c'est le prix à payer pour le maintien du fédéralisme.

J'aimerais maintenant aborder brièvement la question sous un autre angle, car un certain nombre d'observateurs ont prétendu ces dernières années qu'il pourrait que le gouvernement fédéral n'ait pas le pouvoir explicite de faire appliquer des traités lorsque ceux-ci portent sur des questions de compétence provinciale, mais il y a peut-être lieu de se demander si le simple fait d'avoir conclu un traité n'habilite pas le gouvernement à recourir à certains de ses autres pouvoirs? Je veux parler de son pouvoir d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement et de son pouvoir de régir les échanges et le commerce. La conclusion de ce traité ne pourrait-elle pas être interprétée comme une preuve qu'il s'agit d'une question d'intérêt national? Nul doute que les tribunaux tiendront compte, dans une certaine mesure, du fait qu'il y a eu un traité et de leur manière de répartir les lois. Autrement dit, s'ils n'arrivent pas à déterminer—et c'est souvent le cas lorsque des affaires sont portées devant les tribunaux—si ce droit de légiférer relève du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial, ils donneront peut-être le bénéfice du doute au gouvernement fédéral, sachant très bien que des engagements ont été pris en vertu du traité. Par souci de conserver la cohésion du régime fédéral les tribunaux pourraient avoir davantage tendance à considérer chacune de ces lois fédérales non comme un ensemble de dispositions distinctes, mais comme des dispositions formant un tout qui seraient maintenues ou rejetées en bloc parce que leur raison d'être est de contribuer à l'application du traité. À cet égard, le gouvernement fédéral a peut-être un argument constitutionnel plus solide si le traité précède l'adoption des lois habilitantes. Cependant, mis à part ces opinions plutôt marginales, je ne partage pas les vues de ceux qui, à cause de l'existence du traité, avancent ou invoquent en s'appuyant sur des arguments solides que cette question est assujettie au pouvoir général de régir le commerce ou d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement. À mon avis, cela viendrait détruire, dans un certain sens, le principe même qu'on voulait défendre dans l'affaire des conventions collectives. Si tel est le désir du comité, nous pourrions certainement aborder plus en détails certains des critères qui y ont été énoncés pour déterminer si le pouvoir de régir le commerce en général et celui d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement peuvent être invoqués, et peut-être passer en revue certains des arguments à l'appui de cette thèse. Je n'ai pas l'intention de le faire dans ma déclaration préliminaire mais, à mon avis, certains de ces arguments

[Text]

The final point I wish to make is one which flows, to some extent, from the committee's questions but which, for me, is really the most serious concern of all and which, in my opinion, has not been given enough attention by either governments or academics. It seems to me that the real danger that flows from this agreement, in terms of federal-provincial relations—and indeed the powers of the provinces, but beyond simply the powers of the provinces—lies not so much in what additional powers it will give to Ottawa, or what Ottawa cannot do to enforce it. It has far more to do with what it may encourage Ottawa to do within its existing legal powers.

It may seem strange that I am arguing that this agreement is troublesome because of what it may enable or encourage Ottawa to do within its existing powers, but that is the position I am making. I think one of the keys to this agreement is the Extent of Obligations clause, Article 103, which obliges Ottawa to ensure that all necessary measures are taken to give effect to the treaty. Those words, to me, are singularly important to ensure that all necessary measures are taken.

I am sure that I do not have to tell thee around this table that when you live in a federal state, in order for that federal state to function, you do not, as either a federal or a provincial government, take all necessary measures; indeed, I think the principle of federalism would cave in if the federal government were, at all times, to assert the full extent of its authority. In some situations there is legal authority in the federal arena which is considered to be obsolete. For example, there is the disallowance power, even though it is still on the books. However, even within powers that are used—and here I am thinking of the spending power; of taxing powers; of the declaratory power, which is the power to declare works and undertakings to be of national import—the federal government does not, as a matter of course, use the full extent of those legal powers, nor should it. If it did, it would seriously jeopardize the ability of federalism to function and of the federal and provincial governments to get along in a cooperative situation. It is the principle of cooperative federalism, of give and take, which allows those powers to exist on the books, but which nevertheless allows federalism to function effectively by having the parties restrain themselves.

What this treaty does, it seems to me, is to put a great deal of pressure on the federal government to play upon powers that it now has, but which heretofore it has—and rightly in my view—been very restrained in exercising. There is nothing in this agreement—as there are in some other agreements, I understand—concerning policy and the propriety of using powers. There is nothing here to say that the federal government must only use powers where it is proper in a policy sense. In

[Traduction]

accordent trop de poids au fait qu'il y a un traité pour établir que les obligations qui en émanent sont en quelque sorte des obligations qui incombent au gouvernement fédéral plutôt qu'aux provinces.

Mon dernier point découle, dans une certaine mesure, des questions du comité; c'est pourtant celui qui, à mon sens, est le plus lourd de conséquences, même si les autres gouvernements et les universitaires n'ont pas accordé suffisamment d'attention, selon moi. Les véritables risques que pose cet accord pour le maintien des bonnes relations entre le gouvernement fédéral et les provinces—et par ricochet des pouvoirs des provinces et même au-delà—ne résident pas tellement dans la question de savoir quels seront les pouvoirs supplémentaires qui seront donnés à Ottawa ou quelles mesures ne peuvent pas être prises par Ottawa pour assurer l'application de l'accord. Ils concernent bien davantage les initiatives qu'Ottawa pourrait être tenté de prendre en s'appuyant sur ses pouvoirs existants.

Vous êtes peut-être étonnés de me voir alléguer que cet accord est embarrassant à cause de ce qu'il peut habiliter ou encourager Ottawa à faire en s'appuyant sur ses pouvoirs existants, mais c'est la position que je défends. À mon avis, l'un des éléments cruciaux de cet accord est l'étendue des engagements contenus dans l'article 103, qui oblige Ottawa à assurer qu'il prendra toutes les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions du traité. Ces mots, à mon sens, sont particulièrement importants afin que les parties puissent avoir la garantie que toutes les mesures nécessaires seront prises.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler, j'en suis sûr, que pour bien fonctionner en régime fédéral, les paliers de gouvernement, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux, ne doivent pas toujours prendre toutes les mesures nécessaires; en effet, le principe du fédéralisme ne tiendrait pas longtemps si le gouvernement fédéral était obligé, à tout moment, d'utiliser ses pleins pouvoirs. Dans certaines circonstances, les pouvoirs constitutionnels du gouvernement fédéral sont considérés obsoletés. C'est le cas, par exemple, du pouvoir de désaveu, même s'il est encore inscrit dans nos lois. Même parmi les pouvoirs qu'il utilise—je pense ici au pouvoir de dépenser, au pouvoir d'imposition, au pouvoir déclaratoire, qui permettent par exemple au gouvernement de déclarer que tel ou tel ouvrage est d'intérêt national—le gouvernement fédéral use de modération, et il a avantage à le faire. S'il agissait autrement, il compromettrait gravement la capacité du gouvernement fédéral de fonctionner et l'habileté des gouvernements fédéral et provinciaux à s'entendre lorsqu'il faut collaborer. C'est le principe du fédéralisme coopératif, du donnant donnant, qui permet à ces pouvoirs d'exister dans nos lois, tout en permettant en même temps au fédéralisme de fonctionner efficacement en amenant les parties à restreindre leurs exigences.

Ce traité, il me semble, incite fortement le gouvernement fédéral à miser sur certains pouvoirs qu'il possède déjà mais qu'il n'a jusqu'à maintenant—et à juste titre à mon avis—utilisés qu'avec beaucoup de retenue. Rien dans cet accord—comme c'est le cas dans d'autres sauf erreur—ne parle de la politique et de l'à-propos d'utiliser ces pouvoirs. Nulle part il n'est mentionné que le gouvernement fédéral ne doit utiliser ses pleins pouvoirs que lorsqu'il est approprié de le faire politi-

[Text]

fact, the federal government is obliged to ensure that all necessary measures are taken.

The other state with which we are involved in respect of this treaty, the United States, has a far more centralist view of federalism and a far less sympathetic view of the restrained use of central powers. It is very common in the United States for spending powers to be used to a much greater extent than in Canada to coerce states to pursue federal objectives; there is a far greater expectation that the federal government can generally involve itself in provincial matters. What I would argue that the treaty does, and the impact that it has on federal-provincial relations, is that it effectively brings to the federal-provincial bargaining table a third party in the form of the United States, a very powerful party with a lot of power to enforce the obligations in this agreement. That party is given the power to ensure, or to bring action against Ottawa if Ottawa fails to ensure, that all necessary measures are taken.

My fear is that, faced with retaliation in a political sense, either by the United States or by the provinces, Ottawa may well fear more the retaliation under the treaty from the United States and we will see Ottawa moving in the direction of using powers, such as spending powers, in a far more coercive way and perhaps using the declaratory powers and the disallowance powers. Again, time does not permit me, but in response to questions, I would be happy to explain why I think, under this particular treaty, the use of the disallowance power is a real possibility.

I do not wish to mislead the committee. The treaty does not require Ottawa to use those powers. It says that if Ottawa does not use all of its necessary powers, then Canada becomes subject to retaliatory action. What I am arguing is that the pressure that it puts upon Canada is a pressure that will move Canada in a far more centralistic direction; in a direction that is likely to result in far more federal intervention in provincial matters than we have seen to date. Just by way of conclusion, there is already evidence of this in statements by the Prime Minister, who has said that the federal government has full powers to enforce this treaty, and who has assured the U.S. politicians that Ottawa will ensure that the treaty is respected by the provinces. That rhetoric suggests to me that already the pressure that the United States will bring to bear under this treaty is being felt. If that pressure is realized, then I seriously worry about the future of federal-provincial relations; about cooperative federalism in this country and about what I consider to be the rather good record we have developed in this country of federal and provincial governments getting along in a rather harmonious way, both within their spheres of powers.

The Chairman: Thank you, Professor Petter. I will now ask Mr. Scott Fairley to make his submission.

Professor Scott Fairley, Gowing and Henderson, Adjunct Professor of Law, University of Ottawa: Thank you, Mr. Chairman. By way of a preliminary remark, I should make it clear that while I am standing in Dean Whyte's stead due to his illness, you should not mistake me for a clone of Dean

[Traduction]

quement parlant. Le gouvernement fédéral est strictement tenu de s'assurer que toutes les mesures nécessaires sont prises.

L'autre État en cause dans ce traité, les États-Unis, a une vision beaucoup plus centraliste du fédéralisme et est beaucoup moins enclin à accepter qu'on limite ainsi les pouvoirs centraux. Aux États-Unis, le pouvoir de dépenser est très fréquemment invoqué et l'on y recourt sur une beaucoup plus grande échelle qu'au Canada pour forcer les États à contribuer à la réalisation des objectifs fédéraux; on s'attend beaucoup plus à ce que le gouvernement fédéral s'immisce dans les affaires provinciales. Je dirais même que l'existence du traité, et par ricochet ses répercussions sur les relations fédérales-provinciales, feront effectivement intervenir une tierce partie dans les négociations fédérales-provinciales; or, cette partie très puissante, qui dispose de bien des pouvoirs pour forcer le respect des obligations contenues dans cet accord est nulle autre que les États-Unis. On donne en l'occurrence à cette partie le pouvoir de s'assurer, sous peine d'user de représailles en cas de négligence, qu'Ottawa prendra les mesures nécessaires.

Ma crainte est la suivante: devant une menace de représailles politiques, qu'elle vienne des États-Unis ou des provinces, il se pourrait qu'Ottawa essaie davantage d'éviter des représailles des États-Unis aux termes du traité, et qu'il choisisse de se prévaloir de certains pouvoirs, dont celui de dépenser, d'une façon beaucoup plus coercitive; il pourrait même songer à recourir à son pouvoir déclaratoire ou à son pouvoir de désaveu. Je n'en ai pas le temps maintenant, mais en réponse aux questions, il me fera plaisir de vous expliquer pourquoi j'apprehende fortement qu'en s'appuyant sur ce traité en particulier, le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de désaveu.

Je ne voudrais pas induire le comité en erreur. Le traité n'oblige pas Ottawa à se servir de ces pouvoirs. Il dit simplement que si Ottawa n'utilise pas tous les pouvoirs nécessaires, le Canada pourra subir des représailles. Mon argument est que les pressions auxquelles sera soumis le Canada l'inciteront à adopter une orientation beaucoup plus centraliste, qui l'amènera à intervenir davantage dans les questions de compétence provinciale que ce n'est le cas actuellement. En guise de conclusion, je signalerai simplement qu'on décèle déjà cette attitude dans les déclarations du Premier ministre, qui a dit que le gouvernement fédéral possède les pleins pouvoirs pour faire appliquer ce traité et qu'Ottawa veillera à ce qu'il soit respecté par toutes les provinces. A mon avis, ces propos donnent à penser que l'on sent déjà la pression que les États-Unis exerceront à l'égard de ce traité. Si cette pression se manifeste véritablement, je m'inquièterais alors sérieusement de l'avenir des relations fédérales-provinciales, du fédéralisme coopératif dans notre pays et des rapports plutôt harmonieux que le gouvernement fédéral et les provinces ont entretenus jusqu'ici, selon moi, dans leur sphère respective de compétence.

Le président: Je vous remercie, monsieur Petter. Je demanderai maintenant à M. Scott Fairley de présenter son exposé.

M. Scott Fairley, associé chez Gowing et Henderson, professeur auxiliaire de droit, Université d'Ottawa: Je vous remercie, monsieur le président. À titre d'observation préliminaire, je tiens à ce que l'on sache que, bien que je remplace le doyen Whyte, qui est malade, vous ne devriez pas m'identifier

[Text]

Whyte. I am sure that will make Dean Whyte feel a lot more comfortable. You may want to hear from him independently. While we share some views, quite clearly I think that he would probably not agree with a number of things that I will say today, particularly in relation to the External Affairs power, or the lack of it in our Constitution.

I would like to begin by dealing with question two of the questions provided to the witnesses in advance of this meeting, and then turn to question one which addresses the trade and commerce power and its potential for federal implementation of the Free Trade Agreement. Then, to the extent that time permits, I would like to deal with the balance of the questions in the order in which they are presented.

The short answer to question 2(a) is yes. The federal government has plenary authority to enter into any international agreement with any one or any number of foreign nations it wishes. However, there is nothing in the written Constitution of this country which says it can do that. Rather, the power to enter into relations with foreign states holds to the Royal Prerogative, which is part of our inheritance from the United Kingdom. Until very recently, the exercise of that power has been constitutionally unaccountable. Professor Petter has raised with you the concern of accountability and the fear of the provinces that the use of international obligations, willy-nilly, drive a horse and cart through the federal division of powers. With a recent decision of the Supreme Court of Canada, the dimensions of that argument have changed somewhat. The Operation Dismantle case, which involved the cruise missile testing issue, said quite explicitly—not only in relation to the Charter of Rights and Freedoms, which was the context of that case, but in relation to the Constitution as a whole—that the acts of government as well as Parliament and the provincial legislatures were reviewable for fidelity to the Constitution. I would suggest to you that that provides a judicial restraint on the unbridled exercise of foreign affairs jurisdiction in virtue of the Royal Prerogative. However, since then we have not seen anything more, and “push” has not come to “shove” in terms of the courts having to rule on what Ottawa can or cannot do over and above the objections of one or more provinces.

It is useful to point out that the Labour Conventions case, which seems to be a centrepiece of our constitutional law particularly in relation to the federal principle, has nothing to say about the foreign affairs power at all. It simply does not deal with it.

I will quote briefly from the reasons of Lord Atkins of the Privy Council in the Labour Conventions case of 1937.

For the purpose of sections 91 and 92, i.e., the distribution of legislative powers between the Dominion and the Provinces . . .

and I emphasize this next passage,

[Traduction]

à lui. Je suis certain que le doyen Whyte s'en sentira beaucoup plus à l'aise. Vous voudrez peut-être qu'il compare à un autre moment. Bien que nous partagions certaines opinions, je suis convaincu qu'il ne serait probablement pas d'accord avec certains propos que je tiendrai aujourd'hui, surtout en ce qui concerne le pouvoir, ou l'absence de pouvoir en matière de questions étrangères, dans notre Constitution.

Je voudrais commencer par traiter de la deuxième des questions qui ont été remises aux témoins avant cette séance, puis revenir à la première, qui concerne le pouvoir en matière de commerce et son potentiel d'application de l'Accord de libre-échange par le gouvernement fédéral. Puis, si le temps nous le permet, je voudrais aborder les autres questions, suivant l'ordre dans lequel elles sont présentées.

Pour répondre brièvement à la question 2a), ma réponse est affirmative. Le gouvernement fédéral a le pouvoir absolu de conclure quelque accord international que ce soit avec n'importe quel pays étranger ou avec le nombre de pays qu'il le désire. Toutefois, rien dans la Constitution canadienne ne dit qu'il peut le faire. Le pouvoir d'engager des relations avec des pays étrangers découle plutôt de la Prerogative royale, qui fait partie de l'héritage que nous a légué le Royaume-Uni. Jusqu'à tout récemment, on n'a pas pu rendre compte de l'exercice de ce pouvoir sur le plan constitutionnel. M. Petter vous a parlé du principe de la responsabilité et de la crainte, du côté des provinces, que le recours aux obligations internationales, bon gré mal gré, n'entrave le partage des pouvoirs par le gouvernement fédéral. À la suite d'une récente décision rendue par la Cour suprême du Canada, ce débat a pris d'autres dimensions. L'affaire Operation Dismantle, qui concernait l'essai du missile de croisière, démontait de façon très explicite, non seulement en ce qui concerne la Charte des droits et libertés, qui était le document invoqué dans cette affaire, mais aussi en ce qui a trait à la Constitution dans son ensemble, qu'on pouvait examiner les actes du gouvernement, de même que ceux du Parlement et des assemblées législatives des provinces, pour déterminer s'ils étaient conformes aux dispositions prévues dans la Constitution. J'estime que cette opinion impose une restriction d'ordre judiciaire à l'exercice effréné de la compétence en matière de questions étrangères conférée en vertu de la Prerogative royale. Quoi qu'il en soit, depuis lors, rien de plus n'est advenu, et les tribunaux n'ont pas encore eu à décider de ce qu'Ottawa peut ou ne peut pas faire, à part entendre les objections d'une ou de plusieurs provinces.

Il convient de souligner que, dans l'affaire des conventions de travail, qui semble être un point central de notre droit constitutionnel, particulièrement en ce qui a trait au principe du fédéralisme, on ne dit absolument rien du pouvoir en matière de questions étrangères.

Je vous cite brièvement un extrait des motifs de Lord Atkins, du Conseil privé, dans l'affaire des conventions de travail de 1937.

Aux fins des articles 91 et 92, c'est-à-dire du partage des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces . . .

et j'insiste sur le passage qui suit,

[Text]

... there is no such thing as treaty legislation as such. The distribution is based on classes of subjects; and as a treaty, deals with the particular class of subjects so will the legislative power of performing it be ascertained ...

Essentially the approach of the Privy Council, which is maligned but still good law as we speak today, is that the Constitution is simply blind to the presence or absence of a treaty for purposes of saying whether one level of government or another has jurisdiction. That is a manifest constitutional deficiency for Canada.

If we are going to be a nation in any respect, we should be a nation in respect of other nations. There I am borrowing from James Madison, who was not from our tradition. He is an American.

Sir John A. Macdonald said very much the same thing in the Confederation debates of 1865 in Quebec. Interestingly enough, Sir George Etienne Cartier did not really disagree with him on those points. That is worthwhile remembering. The answer to question 2(a) is yes. I will now go to question 2(b).

The Chairman: Before you deal with question 2(b) I need an order of the committee to include these questions in the proceedings of today so the reader can follow what is being discussed.

Professor Fairley: In the interest of brevity, I am not repeating the questions.

The Chairman: Please do not. I need an order of the committee to include them in the proceedings of today.

Senator Hicks: Agreed.

(For Prepared Questions see Appendix FA.)

The Chairman: Please proceed.

Professor Fairley: What we are left with is that you simply remit the constitutional question of what Parliament or the provincial legislatures can or cannot do to the existing division of powers—sections 91 and 92 of the Constitution Act 1867.

In relation to the Free Trade Agreement, make no mistake about it, it is a national initiative. If it is going to work, it is going to have to be a national undertaking, bringing everyone in, or the United States will not play ball. They have served notice on us quite clearly with respect to that.

So the question is that if nothing more is to be gained from looking at treaties per se, you have to look at the existing division of powers. There is an argument that if the Mulroney government wished to take this matter to court, a foreign affairs power could be recognized within the four corners of our existing constitution. I would also say to this committee that it is not necessarily necessary for the government to do that in the particular context of the Free Trade Agreement in virtue of the untapped trade and commerce power in section 91(2) of the British North America Act. Incidentally, that is also politically a lot nicer than going to war with the provinces on the federal principle, which would be taking Professor Petter's

[Traduction]

... il n'existe aucune législation portant sur des traités. Le partage est fondé sur des catégories de sujets, et le traité porte sur ces catégories en particulier. C'est ainsi qu'on établira le pouvoir législatif de procéder à ce partage ...

Essentiellement, l'approche du Conseil privé, qui est pernicieuse, mais qui constitue encore aujourd'hui un bon principe de droit, c'est que la Constitution ne parle tout simplement pas de la présence ou de l'absence d'un traité pour déterminer si la compétence appartient à un niveau de gouvernement ou à un autre. Il s'agit d'une lacune manifeste dans la Constitution du Canada.

Si nous voulons être un pays à quelque égard que ce soit, nous devrions en être un à l'égard des autres. Je reprends ici les paroles de James Madison, qui n'était pas issu de notre tradition, car il est Américain.

Sir John A. Macdonald a tenu presque les mêmes propos lors des débats de 1865, tenus à Québec, au sujet de la Confédération. Il est intéressant et utile de noter que Sir George-Etienne Cartier n'était pas tout à fait en désaccord avec lui sur ces points. Je réponds donc par l'affirmative à la question 2a) et je passe maintenant à la question 2b).

Le président: Avant que vous ne passiez à la question 2b), il me faut un ordre du Comité pour insérer ces questions dans les délibérations d'aujourd'hui, de sorte que le lecteur puisse savoir de quoi l'on discute.

M. Fairley: Par souci de brièveté, je ne répéterai pas les questions.

Le président: Soit. Il me faut cependant un ordre du Comité pour les insérer dans les délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Hicks: D'accord.

(Voir l'annexe FA.)

Le président: Veuillez poursuivre.

M. Fairley: En fin de compte, on s'en remet simplement au partage actuel des pouvoirs prévu aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 pour déterminer ce que le Parlement ou les assemblées législatives des provinces peuvent ou ne peuvent pas faire.

En ce qui a trait à l'Accord de libre-échange, qu'on ne s'y méprenne pas, il s'agit d'une initiative nationale. Si l'on veut qu'il soit efficace, il faudra qu'il s'agisse d'une entreprise nationale faisant appel à la collaboration de tous, sinon les États-Unis ne joueront pas le jeu. Ils nous ont bien avertis à cet égard.

Donc, s'il ne sert à rien d'examiner les traités comme tels, il faut jeter un coup d'œil sur le partage actuel des pouvoirs. On soutient que si le gouvernement de M. Mulroney désire porter cette question devant les tribunaux, un pouvoir en matière de questions étrangères pourrait être reconnu dans le cadre de notre Constitution actuelle. En outre, le gouvernement n'est pas tenu de le faire dans le contexte précis de l'Accord de libre-échange, en raison du pouvoir non utilisé en matière de commerce prévu au paragraphe 91(2) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Soit dit en passant, sur le plan politique, cela est de loin préférable au fait de partir en guerre contre les provinces au sujet du principe du fédéralisme, démarche qui confirmerait les craintes de M. Petter. Je voudrais que cette

[Text]

concerns head on. I would like to see that matter resolved some day, but not necessarily today.

The trade and commerce power over our history essentially has been the sacrificial lamb to provincial powers. I view provincial powers over property and civil rights in the province, for example, as peace, order and good government in the province. It essentially has been interpreted that way over time by a Supreme Court of Canada and, even more strongly, a Privy Council very sensitive to provincial rights in the context of the federal principle that Professor Petter has already outlined for you. However, any national scheme—national economic scheme, which is what the Free Trade Agreement is—has, in virtue of that interpretation, become almost unmanageable. The Supreme Court of Canada seems to be waking up to that fact. In its decisions over approximately the last 10 or 15 years, it has been gradually more generous to the federal side of the fence, certainly not jumping over it by any means but being a little more generous.

In relation to the Free Trade Agreement in particular, there is one case where Chief Justice Dickson has outlined an approach to the general trade and commerce power and offered a typology.

I would like briefly to present this typology. In support of federal jurisdiction, if you are going to look at a national scheme, you will look for the following: first, the presence of a national regulatory scheme; second, ongoing supervision of such a scheme by a federal regulatory agency; third, concern with trade in general rather than with an aspect of a particular business; four, the fact that the provinces jointly or severally would be constitutionally incapable of passing such an enactment; five, the perception that failure to include one or more provinces or localities would jeopardize successful operation in other parts of the country. As we speak today, there are three provinces on record that will not play ball on the free trade deal. One province has already indicated that it is introducing legislation that it intends to undercut certain provisions of the Free Trade Agreement.

What happens if we apply these criteria to the leading features of the agreement which eventually will be before you, or at least the implementing legislation? The first instance is for Parliament to come up with a comprehensive regulatory and statutory framework. If that framework is tied together in a unified whole, as is the agreement, there must be a national regulatory scheme for free trade with the United States. Pursuant to that, there is also ongoing supervision pursuant to the institutional provisions built into the Free Trade Agreement. I refer to the chapters on the commission and the special panels for resolving countervailing and anti-dumping disputes. For the Free Trade Agreement to work, you are going to have a new bi-national bureaucracy between Canada and the United States to make that agreement a functional reality.

[Traduction]

question soit réglée un jour, mais pas nécessairement aujourd'hui.

Au fil de notre Histoire, on a délégué une partie du pouvoir en matière de commerce aux provinces pour les apaiser. Je considère que les pouvoirs des provinces en matière de propriété et de droits civils, par exemple, consistent à favoriser la paix, l'ordre et le bon gouvernement dans ces provinces. C'est essentiellement de cette façon que, au fil des ans, ces pouvoirs ont été interprétés par une Cour suprême du Canada, et avec encore plus d'acuité par un Conseil privé très sensible aux droits des provinces, dans le contexte du principe du fédéralisme que M. Petter vous a déjà exposé. Toutefois, tout régime national—régime économique national—ce en quoi consiste l'Accord de libre-échange, est devenu, de par cette interprétation, pratiquement impossible à gérer. La Cour suprême du Canada semble maintenant s'en rendre compte. Dans les décisions qu'elle a rendues au cours des dix ou quinze dernières années, elle a été de plus en plus généreuse pour la partie fédérale, certainement pas exagérément, mais elle s'est montrée légèrement plus généreuse à son égard.

Pour ce qui est de l'Accord de libre-échange, il existe un cas précis où le juge en chef Dickson a décrit une approche face au pouvoir général en matière de commerce et où il a proposé une typologie.

Je voudrais présenter brièvement cette typologie. À l'appui de la compétence du gouvernement fédéral, si l'on veut examiner un régime national, on cherchera les éléments suivants: premièrement, la présence d'un régime de réglementation nationale; deuxièmement, la surveillance constante de ce régime par un organisme de réglementation fédéral; troisièmement, un intérêt pour le commerce en général plutôt que pour un aspect d'une entreprise en particulier; quatrièmement, le fait que les provinces, ensemble ou séparément, ne seraient pas en mesure, du point de vue constitutionnel, d'adopter pareil régime; cinquièmement, la perception selon laquelle le défaut de faire participer une ou plusieurs provinces ou localités nuirait à la bonne marche du régime dans d'autres parties du pays. À l'heure actuelle, trois provinces ont officiellement indiqué leur opposition à l'Accord de libre-échange. L'une d'entre elles a déjà déclaré qu'elle dépose actuellement une mesure législative visant à miner certaines dispositions de l'Accord.

Qu'arrive-t-il si nous appliquons ces critères aux caractéristiques principales de l'Accord, ou du moins de la loi d'application de ce dernier que vous devrez un jour étudier? Premièrement, le Parlement doit élaborer un cadre complet de réglementation et de législation. Si ce cadre est constitué en un tout, comme l'est l'Accord, il doit exister un régime de réglementation national à l'égard du libre-échange avec les États-Unis. Conformément aux dispositions institutionnelles insérées dans l'Accord du libre-échange, on prévoit une surveillance constante de ce régime. Je fais allusion aux chapitres portant sur la commission et sur les groupes spéciaux chargés de régler les différends à l'égard des droits compensatoires et des droits antidumping. Pour que l'Accord de libre-échange soit efficace, il faudra établir une nouvelle bureaucratie binationale entre le Canada et les États-Unis.

[Text]

Dealing with the third item, we can certainly say that the focus of the agreement is trade in general. We are talking about a comprehensive free trade area, notwithstanding particular exceptions to the coverage of the agreement, such as the exemption for beer and certain other market sectors.

No one is going to suggest that the provinces jointly or severally could implement anything like the Free Trade Agreement—nothing close.

There exists a very real danger that one or more recalcitrant province could jeopardize the entire scheme, as well as its successful operation in other parts of the country.

I suggest to you that there is an extremely persuasive fit between what is required for purposes of implementing the Free Trade Agreement and what the Chief Justice of Canada says is a reasonable approach to the general trade and commerce power. However, I would add a cautionary note, namely that it was the opinion of only one judge of a nine-judge court and that was a tangential, separate concurring opinion in a case that had nothing to do with trade and commerce, *per se*. However, there are five cases currently before the Supreme Court of Canada all inviting the court to embrace the Canadian national transportation test full tilt. The first case is likely to be argued this spring; the rest will come along. Whether or not that is timely, I will leave to you. The court's docket is very full, and we are certainly not going to get a cut-and-dried judicial answer to the problem before this committee is going to have to deal with that.

With respect to the regulation of wine and beer, if the federal government is going to concede anything and the provinces are going to rely on anything that can prevent the federal government from regulating, it will be the local trade in wine and beer.

My answer to your question is that it is really problematic as to how far the federal government can go. I think it is extremely useful to note that provincial jurisdiction in this field has, since 1928, been a creature of federal sufferance; that is, Parliament withdrew from the field in 1928 after a few constitutional battles over booze and the British North America Act, and Parliament basically granted a monopoly to each provincial government and its agents to control and fully regulate the wine and beer industry.

So the monopoly which the Liquor Control Board of Ontario enjoys, for example, exists in federal legislation. If the federal government strips that away in an effort to comply with the Free Trade Agreement, I would suggest to you that we are going to have a minor horror show in terms of the regulatory morass on the other side. The provinces could still make the argument that they can regulate local marketing, pricing and distribution practices even in the absence of their monopoly, but it would be exceedingly difficult for them to do so. It would also no longer be the profitable enterprise the provincial governments have known and loved for the past half century.

When one looks at how much money these monopolies make for provincial government spending, it is amazing. So the provinces clearly have a lot to lose here, as well as to gain.

[Traduction]

Pour ce qui est du troisième point, nous pouvons assurément dire que l'Accord porte surtout sur le commerce en général. Nous parlons d'un secteur exhaustif de libre-échange, sauf quelques exceptions, comme l'exemption prévue pour la bière et certains autres secteurs commerciaux.

Absolument personne ne pourra laisser entendre que les provinces, ensemble ou séparément, pourraient appliquer un accord comme l'Accord de libre-échange.

Il existe un danger très réel qu'une ou plusieurs provinces récalcitrantes ne mettent tout le régime en péril, de même que sa bonne marche dans d'autres régions du pays.

À mon avis, il existe un lien extrêmement convaincant entre les moyens nécessaires pour appliquer l'Accord de libre-échange et ce que le juge en chef du Canada considère comme une approche raisonnable au pouvoir général en matière de commerce. Toutefois, je souligne que ce n'était l'opinion que d'un juge au sein d'un tribunal composé de neuf juges, et que cette opinion était tangentielle, distincte, et portant sur une affaire qui n'avait rien à voir avec le commerce comme tel. Cependant, cinq affaires portées actuellement devant la Cour suprême du Canada invitent toutes cette dernière à souscrire d'emblée au critère du transport national. La première affaire sera probablement entendue au printemps, et les autres suivront. Que le moment ait été bien ou mal choisi, je vous laisse le soin d'en décider. La Cour a énormément de dossiers à étudier, et nous n'obtiendrons certainement pas une réponse judiciaire claire au problème avant que le Comité n'ait à étudier.

En ce qui concerne la réglementation du vin et de la bière, le gouvernement fédéral ne fera des concessions que sur le commerce local du vin et de la bière et les provinces compteront sur ce commerce pour empêcher le gouvernement de réglementer.

Il est difficile de savoir jusqu'où peut aller le gouvernement fédéral. Je pense cependant qu'il est extrêmement utile de noter que, depuis 1928, le gouvernement fédéral a délégué sa compétence dans ce domaine aux provinces, c'est-à-dire que le Parlement s'en est retiré en 1928, à la suite de quelques batailles constitutionnelles sur l'alcool et sur l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et, en substance, le Parlement a accordé un monopole à chaque gouvernement provincial et à ses agents, afin qu'ils contrôlent et réglementent pleinement l'industrie du vin et de la bière.

Ainsi, le monopole dont jouit la Régie des alcools de l'Ontario, par exemple, existe dans la législation fédérale. Si le gouvernement fédéral supprime ce monopole afin de tenter de respecter l'Accord de libre-échange, à mon avis, les problèmes de réglementation qui surgiront seront innombrables. Les provinces pourraient toujours soutenir qu'elles peuvent réglementer la vente locale, la fixation des prix et les pratiques de distribution même en l'absence d'un monopole, mais cela leur serait extrêmement difficile. En outre, ce ne serait plus l'entremise rentable dont les gouvernements provinciaux jouissent depuis un demi-siècle.

Il est stupéfiant de constater combien ces monopoles rapportent aux gouvernements provinciaux. Les provinces ont donc manifestement beaucoup à perdre, et beaucoup à gagner.

[Text]

In the context of this example I should like to address one of the points that Professor Petter made about this necessity for coming to an agreement on a federal-provincial level in relation to certain international matters. Some of the members of the committee might be aware of the complaint which was instituted by the European Community against provincial liquor marketing practices, and of the finding of the GATT panel, which is yet to be adopted by the GATT secretariat, as being adverse to Canada.

What is interesting here is that prior to the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, the federal government did get the agreement of all nine provinces—which really meant the three provinces that counted, Quebec, Ontario and British Columbia, which have large local liquor and wine industries, or at least industries that they wanted to protect—to reduce, over a space of six years, the barriers to trade for foreign wine, or at least not raise them.

The European Community's complaint was instituted after approximately four years when several provinces—which will go unnamed—basically reneged on their agreement. The result is that Canada is now in breach of its international obligations, that this country is exposed to substantial retaliation from the European Community on a number of fronts, which is something that we will have to face in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations.

Given our dependence on international trade, that is not the kind of precedent we would want. Therefore I think that Parliament, certainly this committee, will have to look at the prospect of having to play hard ball when it comes to meeting the commitments that have been made—if, indeed, those commitments are viewed as being of sufficient value to do what is required in terms of implementing legislation.

In terms of the obligation to consult with the provinces when the federal government is treading on their jurisdiction, in strict legal terms there is not one. You either have the jurisdiction or you don't and that jurisdiction may be subject to judicial verification. Indeed, I think in this area that might be required if negotiations break down. But I would certainly agree with Professor Petter that there is a long tradition of cooperative federalism in this country, and, in keeping with governing assumptions surrounding those principles, there certainly is an obligation to consult.

If both levels of government are very clear, or at least a little more honest on what their jurisdictional foundations are, we might get positive answers prior to passing a final bill in Parliament that would implement the deal.

Thank you, honourable senators, for your time.

The Chairman: Thank you, Professor Fairley. I am certain that the members of the committee have been tempted to burst in with questions, but I would ask them to restrain themselves until we have heard from the other two witnesses.

I now call upon Professor Morris.

[Traduction]

Toujours en me servant de cet exemple, je voudrais aborder l'un des points que M. Petter a soulevés au sujet de la nécessité de parvenir à un accord fédéral-provincial à l'égard de certaines questions internationales. Certains membres du Comité sont peut-être au courant de la plainte portée par la Communauté européenne contre les pratiques des provinces en matière de vente d'alcools, ainsi que de la conclusion du groupe du GATT, qui n'a pas encore été adoptée par le Secrétariat du même organisme, et qui est défavorable pour le Canada.

Il est intéressant de noter ici qu'avant le Tokyo Round des Négociations commerciales multilatérales, le gouvernement fédéral avait bel et bien obtenu l'accord des neuf provinces—ce qui signifiait en fait les trois provinces qui comptaient, soit le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, provinces qui possèdent de vastes industries locales de spiritueux et de vin, ou du moins qui possèdent des industries qu'elles voulaient protéger—afin de réduire, sur une période de six ans, les obstacles au commerce de vin étranger, ou à tout le moins afin de ne pas ériger ces obstacles.

La Communauté européenne a porté plainte après environ quatre ans lorsque plusieurs provinces—que je ne nommerai pas—ont manqué à l'entente qu'elles avaient conclue. Résultat: le Canada enfreint actuellement ses obligations internationales, il s'expose à des représailles importantes de la part de la Communauté européenne sur certains points, problème auquel nous devons faire face au cours de l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales.

Étant donné notre dépendance à l'égard du commerce international, nous ne voudrions pas créer ce genre de précédent. Par conséquent, je pense que le Parlement, et assurément le Comité, devra envisager la perspective de jouer dur lorsqu'il faudra respecter les engagements qui ont été pris si, en fait, ces engagements sont jugés suffisamment importants pour permettre d'appliquer la mesure législative.

Le gouvernement fédéral n'a aucune obligation sur le plan strictement juridique, de consulter les provinces lorsqu'il empiète sur leur compétence. On possède ou non une compétence et celle-ci doit être l'objet d'une vérification d'ordre judiciaire. En fait, je pense que, dans ce domaine, cette vérification sera peut-être nécessaire si les négociations achoppent. Mais je serais certainement d'accord avec M. Petter pour dire qu'il existe depuis longtemps un fédéralisme coopératif dans notre pays et, conformément aux thèses qui régissent ces principes, le gouvernement a certainement l'obligation de consulter les provinces.

Si les deux niveaux de gouvernement déterminent très clairement, ou du moins sont un peu plus honnêtes au sujet du fondement sur lequel repose leur compétence, nous obtiendrons peut-être des réponses positives avant l'adoption par le Parlement d'un projet de loi définitif permettant de mettre l'accord en vigueur.

Honorables sénateurs, je vous remercie de votre temps.

Le président: Je vous remercie, monsieur Fairley. Je suis certain que les membres du Comité ont été tentés de vous assaillir de questions, mais je leur demande de patienter jusqu'à ce que nous ayons entendu les deux autres témoins.

Je cède maintenant la parole à M. Morris.

[Text]

Professor Gerald Morris, Professor Emeritus, University of Toronto Law School: Honourable senators, Professor Fairley, in particular, has said many of the things I would have wanted to say and has probably said them better than I would have said them. So I will simply try to pick up on some thoughts which may perhaps bring a slightly different perspective to the subject. I hope that I can keep my remarks fairly short and allow time for questions.

I should mention that, as I sit here, I feel much more than a specialist in these constitutional and international matters; today I feel more of an ordinary trouble-making sort of lawyer, because for the past month one of my clients has been parading up and down Wellington Street. Some of you may have seen Mrs. Curtis with her sandwich-board signs. I am the senior counsel in Canada to the Curtis family. I want to take this opportunity to make it clear that I did not give her the advice to lay siege to Parliament Hill and the U.S. Embassy. I think she refrained from asking my advice because she probably expected that my rather conservative views in that sense might come to the fore.

Wearing my hat as an international and constitutional law dabbler, it is always intriguing to me to hear Canadian lawyers discuss these issues in this area where constitutional law and international law tend to come together—and overlap to some extent—because Canadian lawyers who have had some international experience and exposure seem to be living in a different dimension from most Canadian lawyers. In my case, I served for close to a decade with the Department of External Affairs. Most Canadian lawyers seem to be very inward turned and their concern is very much with the regional divisions within Canada and the top priority that they assign toward holding together a federal state, a federation, that is very sharply divided into a handful of geographical and, to some extent, cultural areas. It seems to me highly unusual to concentrate on this so much, as I feel Professor Petter did to some extent. I have heard far more extreme presentations than his. I found a good deal that I agreed with in Professor Petter's presentation. For the last quarter century I have occasionally seen my blood pressure rise as I listened to other lawyers talk on this subject and say almost nothing that I agreed with.

Let me start out by saying that we have the strange situation in which in our Constitution there is nothing that can be utilized in this current generation that deals with a foreign affairs power. There is not really anything that we can now be taken into account in a meaningful way that deals with the treaty-making power as an aspect of the general foreign affairs power.

Section 132 is now widely agreed to be moribund since it dealt only with British Empire treaties and gave the power of implementation of such British Empire treaties to the dominion level. The British Empire no longer concludes treaties on our behalf, so that section is pretty much out the window. Aside from that, there is really nothing unless you look to peace, order and good government—the general power.

[Traduction]

M. Gerald Morris, professeur honoraire, Faculté de droit de l'Université de Toronto: Honorables sénateurs, M. Fairley, en particulier, a dit beaucoup de choses que je comptais dire, et il les a probablement dites mieux que je ne l'aurais fait. Je tenterai donc de reprendre certains propos qui me permettront peut-être de faire la question d'un angle légèrement différent. J'espère que mes observations seront assez brèves et que vous aurez du temps pour poser des questions.

Je devrais mentionner que je me sens beaucoup plus qu'un spécialiste des questions constitutionnelles et internationales; j'ai davantage l'impression d'être un avocat ordinaire fauteur de troubles, parce que depuis un mois une de mes clientes arpente la rue Wellington. Certains d'entre vous avez peut-être aperçu M^{me} Curtis arborant ses écriteaux. Étant l'avocat principal de la famille Curtis au Canada, je veux saisir cette occasion pour vous faire clairement savoir que je ne lui ai pas conseillé de mettre le siège devant la Colline du Parlement et l'Ambassade des États-Unis. Je pense qu'elle s'est abstenue de solliciter mon avis car elle s'attendait probablement à ce que je lui fasse connaître mes vues assez conservatrices sur cette démarche.

En tant qu'amateur de droit international et constitutionnel, cela ne paraît toujours curieux d'entendre des avocats canadiens parler de questions qui relèvent d'un domaine où le droit constitutionnel et le droit international ont tendance à se recouper et à se chevaucher dans une certaine mesure, parce que ceux qui ont une certaine expérience du droit international semblent évoluer dans un monde qui est différent de celui que connaissent la plupart des avocats canadiens. En ce qui me concerne, j'ai travaillé pendant près de dix ans pour le ministère des Affaires extérieures. J'ai découvert que la plupart des avocats canadiens semblent être beaucoup plus attentifs à ce qui se passe au Canada; ils s'intéressent davantage aux divisions régionales et tentent avant tout de maintenir l'union d'un état fédéral, d'une fédération profondément divisée en quelques secteurs géographiques, voire culturels. Il me semble donc curieux d'insister tellement sur ce point, comme l'a fait, dans une certaine mesure, monsieur Petter. J'ai entendu des exposés aux vues beaucoup plus radicales que celles-ci. Je partage bon nombre des points de vue exprimés par monsieur Petter. Au cours des vingt-cinq dernières années, j'ai vu ma pression augmenter de temps à autre en écoutant parler d'autres avocats sur ce sujet alors que je n'étais pratiquement pas d'accord avec ce qu'ils disaient.

Je voudrais d'abord dire que nous nous trouvons dans une situation étrange en ce sens qu'il n'existe, dans notre Constitution, aucune disposition qui puisse être utilisée actuellement et qui porte sur le pouvoir en matière d'affaires étrangères. Il n'y a pas vraiment de disposition qui traite du pouvoir de conclure des traités avec les puissances étrangères.

On s'entend pour dire que l'article 132 est maintenant obsoleète du fait qu'il ne faisait allusion qu'aux traités de l'empire britannique et à la mise en application de tels traités au niveau du dominion. L'empire britannique ne conclut plus de traités en notre nom, de sorte que cet article ne tient plus guère. Par ailleurs, il ne confère aucun autre pouvoir, sauf en ce qui con-

[Text]

The courts have not been very happy about going in that direction. In particular, up to very recent years, they have tended to go a long way round to avoid talking about competence in foreign affairs on the foreign affairs power at all, whether they are discussing treaties as an aspect of the foreign affairs power or in a wider context.

Lord Atkins found that there was no such thing as treaty legislation which might give, in a sense, the federal government, the dominion government, an enhanced competence to trench on what otherwise would be ahead of provincial legislative power. A number of the members of the Privy Council demonstrated that they did not understand federal constitutions and I have always felt that Lord Atkins, in that case, fell into that category.

As others have perhaps more diplomatically and obliquely indicated, I might say that a succession of Canadian judges in the Supreme Court have indicated their unhappiness with that decision. One can rhyme off the cases. Ten years ago there was the case of *MacDonald and Vapor Limited* where all nine judges appeared to say that where they were squarely faced with labour conventions, they would throw them out the window. They did not have to face the issue squarely in that case. They always found a way of not having to face it squarely. Even in that case I had my doubts as to whether all of the judges—those who concurred in the two principal opinions and, perhaps, even the author of the one concurring minority opinion—really understood what they were saying in more or less picking up Chief Justice Laskin's line and whether they realized the turmoil and the chaos that might result if their rather blithe words were put into practice.

As a trouble-making lawyer, I would rather like to see what would happen if the Supreme Court were faced squarely with a decision that required them to say yes or no to labour conventions. They have come close to that, perhaps, in the offshore minerals cases. There was one in 1967 and a more recent Newfoundland case. As perhaps my colleagues would agree, there seems to be a slightly different attitude that takes over in the Supreme Court when you are talking about offshore jurisdiction. It seems to be seen as a particular area where the federal jurisdiction is a natural one for judges to recognize, perhaps, and understand and support. I am not sure that the comments made in those two cases, particularly in the Newfoundland case, can be given a very extensive application in respective issues that arise more onshore, if I may put it that way.

There have been some suggestions by my colleagues here that we do have this problem of having very few judicial precedents in this area. It is very difficult to form a conclusion on the basis of some passing remark in the Newfoundland offshore case or the 1967 case. Ivan Head, who I am sure you all know, wrote that, in the latter instance, it was a potentially

[Traduction]

cerne la paix, l'ordre et le bon gouvernement—c'est-à-dire des pouvoirs généraux.

Cette nouvelle orientation ne plaît pas beaucoup aux tribunaux. En fait, jusqu'à tout récemment, ils ont essayé d'éviter par tous les moyens, de se prononcer sur la question de la compétence dans le domaine des affaires étrangères, ou du pouvoir de conclure des ententes avec les puissances étrangères, qu'il s'agisse de traités conclus dans ce contexte ou dans un contexte plus vaste.

Lord Atkins a découvert qu'il n'existait aucune mesure législative qui pourrait donner, dans un certain sens, au gouvernement fédéral, au dominion, le pouvoir accru de conclure des ententes qui empiètent sur les compétences législatives provinciales. Plusieurs membres du Conseil privé ont montré qu'ils ne comprenaient pas les constitutions fédérales et j'ai toujours cru que Lord Atkins, dans ce cas particulier faisait partie de ce groupe.

Comme d'autres l'ont laissé entendre de façon peut-être plus diplomatique et indirecte, j'ose dire que plusieurs juges de la Cour suprême ont, à tour de rôle, manifesté leur mécontentement face à cette décision. On peut facilement vous énumérer les cas où ils l'ont fait. Il y a dix ans, il y a eu l'affaire *MacDonald et Vapor Limited* où les neuf juges ont semblé déclarer que, s'ils avaient à se prononcer directement sur les conventions de travail ils les déclareraient invalides. Ils n'ont pas été obligés de le faire dans cette affaire-là. Ils ont toujours trouvé le moyen d'éluder la question. Mais même-là, je me suis demandé si tous les juges—ceux qui ont souscrit aux deux opinions principales et peut-être même l'auteur de l'opinion minoritaire concordante—comprenaient vraiment ce qu'ils disaient au moment de reprendre les propos du juge en chef Laskin, et s'ils se rendaient compte du chaos qui pourrait s'ensuivre si leurs opinions, caractérisées par un certain manque de vigueur, étaient adoptées dans la pratique.

En tant qu'avocat et fauteur de troubles, je serais curieux de voir ce qui arriverait si la Cour suprême était appelée à trancher une question qui l'obligerait à dire oui ou non aux conventions de travail. Elle est venue prêt de le faire dans le dossier des droits miniers sous-marins. Il y a eu l'affaire soulevée en 1967 et, plus récemment encore, l'affaire concernant Terre-Neuve. Mes collègues seront peut-être d'accord pour dire que la Cour suprême semble adopter une attitude légèrement différente lorsqu'il est question des droits sous-marins. Ces droits semblent être considérés comme un domaine particulier où il est tout à fait naturel pour les juges de reconnaître, et peut-être même de comprendre et d'appuyer, la compétence du gouvernement fédéral dans ce domaine. Je doute que les observations faites dans ces deux cas, notamment dans l'affaire concernant Terre-Neuve, puissent être appliquées dans une large mesure aux questions de même ordre liées aux droits sur le continent, si je peux m'exprimer ainsi.

Certains de mes collègues ont laissé entendre qu'il existe trop peu de précédents dans ce domaine. Il est très difficile de formuler une conclusion en se fondant sur une remarque qui a été faite en passant dans l'affaire concernant Terre-Neuve ou dans l'affaire de 1967. Ivan Head, que vous connaissez tous j'en suis sûr, a écrit, dans ce dernier cas, que la décision ris-

[Text]

revolutionary decision because of some casual comments that were thrown in by judges. As he pointed out, after they seemed to have decided the case on an entirely different basis, they then suddenly wound up again and went on for pages talking about things that, in his view, they had not considered adequately.

How strong a reliance can we place on these comments? I recall that, when I was with the Department of External Affairs—which, I hate to say, was nearly 30 years ago—when ministers like Howard Green were bending their ear to my words of wisdom as a probationary officer, the United Nations Road Traffic Convention came up for consideration in the department. It had been opened for signature adherence some ten years earlier. Mr. Green, whom I can say with some fairness could be a bit crusty at times, became terribly impatient about the fact that after ten years we had not been able to become a party to the road traffic convention. That was a convention that would allow Canadian drivers to drive in Europe with relatively simple formalities, such as in connection with an international drivers' licence and international arrangements for insurance. There was no good reason that he could see why we could not become a party to that convention. It was non-controversial, as we finally found 10 or 11 years later when we did become party. Canadians can now happily drive in most parts of the world with few bureaucratic obstacles. He, however, was leaning toward taking the case to the Supreme Court.

That is the closest case that I know of where we have almost take matters to the Supreme Court for a decision. He wanted that matter put in challenging terms and did not, sometimes, believe in being overly diplomatic. I must say that a few of us on the legal side at that time tended somewhat to egg him and his advisers on. It got rather close to bringing the matter to the court, but then some members of cabinet chickened out and decided to wait. Another ten years passed, as I said, before we became a party to that convention.

In the final analysis, I think governments will still try to avoid a head-on confrontation with labour conventions. It might be possible, by presenting it primarily as a trade and commerce issue, to persuade the court to say that yes, this is a trade and commerce question and is almost entirely within the competence of the federal government. Therefore, it could uphold implementing legislation. That would require some rehabilitation of the commerce power, but I think the court might find it easier simply to take that route than to gather its courage and say, "Well, we have been saying for 30 years or more that labour conventions were wrong almost all the way back to 50 years ago."

I think Scott Fairley said that it is part of the law of the land—much maligned but part of the law of the land. I suppose it is "the law of the land but". There are these intriguing signs that at the first opportunity the Supreme Court likes to think of itself as being ready to throw it out, but it has become more than part of the legal fabric. I think it has become an important part of the political fabric—so much so that I have

[Traduction]

quait de constituer un point tournant en raison de certaines observations formulées par de façon officieuse par les juges. Comme il l'a signalé après avoir tranché l'affaire en se fondant sur des principes entièrement différents, ils se sont mis tout à coup à parler pendant des pages et des pages de choses auxquelles ils n'avaient pas, à mon avis, bien réfléchi.

Dans quelle mesure peut-on se fonder sur ces commentaires? Je me souviens que, à un moment donné, lorsque j'étais avec le ministère des Affaires extérieures—il y a malheureusement, près de 30 ans déjà—et qu'il y avait des ministres comme Howard Green qui écoutaient sagement mes paroles à l'époque où je travaillais comme agent de probation, la question de la Convention des Nations Unies sur la circulation routière fut abordée. Les pays avaient eu droit d'y adhérer environ dix ans plus tôt. M. Green qui, en toute justice, était parfois un peu bourru, supportait très mal l'idée que, dix années s'étaient écoulées et que nous n'étions toujours pas signataires de cette convention. Il s'agissait d'une convention qui devait permettre aux Canadiens de conduire en Europe en satisfaisant à des formalités relativement simples, comme par exemple, obtenir un permis de conduire international aussi qu'une assurance internationale. Rien, d'après lui, ne nous empêchait d'adhérer à cette convention. Il s'agissait d'une convention non controversée, comme nous l'avons découvert 10 ou 11 ans plus tard, lorsque nous l'avons signée. Maintenant, les Canadiens peuvent conduire dans la plupart des pays du monde, sans pratiquement aucun obstacle administratif. Toutefois, à l'époque, M. Green avait été tenté de saisir la Cour suprême de cette question.

C'est le seul cas que je connaisse où nous nous sommes presque adressés à la Cour suprême pour obtenir une décision. M. Green voulait contester farouchement cet état de choses et ne croyait plus trop à la diplomatie. Je dois dire que certains des avocats à ce moment-là l'incitaient, lui et ses conseillers, à saisir la Cour suprême de cette question. Celle-ci a failli être portée devant les tribunaux, mais certains membres du Cabinet ont changé d'idée et ont décidé d'attendre. Dix années se sont écoulées avant que nous adhérons à la convention.

En dernière analyse, je crois que les gouvernements essaieront toujours d'éviter d'avoir à trancher directement la question des conventions de travail. Il est possible, en la présentant comme une question commerciale, de persuader les tribunaux de dire oui, il s'agit d'une question commerciale qui relève presque exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral. Les tribunaux pourraient donc maintenir l'application de la loi. Il faudrait modifier le pouvoir en matière de commerce, mais je crois que les tribunaux trouveraient plus facile d'adopter cette voie plutôt que de prendre leur courage à deux mains et dire: «Bon, cela fait 30 ans ou plus que nous disons que les conventions de travail n'ont pas leur raison d'être depuis qu'elles ont été établies il y a 50 ans.»

Je crois que Scott Fairley a dit qu'elles font partie des lois du pays, même si elles sont pernicieuses. Je suppose qu'elles font effectivement partie des lois du pays mais je trouve curieux que la Cour suprême se dise prête à les rejeter à la première occasion qui se présente. En fait, elles font plus que partie du fondement juridique. Elles sont devenues une partie intégrante du cadre politique, à tel point que j'ai du mal à

[Text]

difficulty in seeing Canadian judges being too happy about taking what would be seen by many as a revolutionary step in saying, "No more labour conventions—we will go along with most other federal states and routinely allow the federal government to deal with the implementing legislation pursuant to a treaty." I would like to say that there is another side to the coin. I suppose I am something of an internationalist in that I see things rather differently from the point of view of Professor Petter. Senators can choose which one of us they will grant the greater validity to.

Perhaps I am distorted in my views as a result of my exposure to the arcane practices that go on in the Department of External Affairs, but it seems that the argument that "Now we routinely deal with so many matters that are really within the provincial heads of jurisdiction, in terms of the conduct of foreign relations, that we have to be even more careful to sustain the provincial jurisdiction" is not the only argument that can be made. There is another way of viewing that situation—and perhaps it is an indication to which we should give some attention—which is that the world in general, including a good number of federal states, routinely seizes these topics as suitable for coordination at an international level. It is seen as essential that national states be able to deal with these matters and deal with them effectively, which means that they be brought into effect in internal law. Our labour conventions doctrine is more or less the reverse of the U.S. *Missouri versus Holland* doctrine. But let us look at the federal states of the world and take West Germany, for example. West Germany's constitution is the 1949 basic law that was virtually dictated to them by the occupying powers, almost as a condition of withdrawal. It is well known that it was clearly understood that the constitution of West Germany was drafted in 1949 with the specific purpose of hamstringing that country so that it could never again be an effective power internationally. That is not a very happy category for Canada to fall into. I think Canada has greater difficulty, perhaps, than does West Germany in that respect.

In thinking of other federal states, Nigeria had a problem when it was going through civil wars, but I think that has been rectified. I have not kept up with Nigeria as closely as I should have. Other states are either centralist, if you want to call it that, in terms of foreign affairs, or they ignore their own constitutions as a matter of reality. I have taken guidance on this from senior constitutional officials in other countries and I think that is an accurate statement. Perhaps we should not be too frightened of the idea of coming into line with what is the world trend.

As a final comment, I would point out that in the European Economic Community, which is often referred to by people who are talking about the free trade arrangement between Canada and the U.S., the tendency is toward the centralizing of power. The commission, in the case of the EEC, has a tendency to seize more competence and to be more aggressive about matters in the area of the external relations of the community. There has been an increasingly aggressive interpretation by the commission in this regard. Perhaps that is significant. At the same time, I do want to say that I am cognizant of the fact that there has been a tradition of consultation. I have

[Traduction]

imaginer les juges canadiens être prêts à poser un geste que bon nombre considéreraient comme révolutionnaire en disant: «Il n'y a plus de conventions de travail. Nous suivrons l'orientation adoptée par la plupart des autres états fédéraux et nous permettrons au gouvernement fédéral d'appliquer les lois habitantes conformément à un traité.» Toute médaille a deux côtés. Je suppose que je suis en quelque sorte un internationaliste parce que je ne vois pas les choses sous le même angle que monsieur Petter. Les sénateurs sont libres de choisir la version qu'ils considèrent comme étant la plus valable.

Mon point de vue est peut-être un peu déformé parce que j'ai été exposé aux vieilles pratiques en vigueur au ministère des Affaires extérieures. Mais il semble que l'argument selon lequel «Maintenant que nous traitons couramment de questions qui relèvent effectivement de la compétence provinciale, en ce qui concerne la conduite des affaires étrangères, nous devons faire encore plus attention pour maintenir cette compétence», n'est pas le seul qui puisse être invoqué. Il y a une autre façon d'analyser la situation—et nous devrions peut-être la prendre en considération—à savoir que le monde en général, y compris un grand nombre de fédérations, se servent souvent de ces questions pour coordonner leurs actions à l'échelle internationale. On juge essentiel que les pays soient en mesure de régler ces questions de façon efficace, c'est-à-dire au moyen de lois. Les principes qui sous-tendent nos conventions de travail sont plus ou moins différents de ceux qui ont servi de base à l'affaire *U.S. Missouri vs. Holland*. Mais jetons un coup d'œil sur les fédérations du monde. Prenons par exemple l'Allemagne de l'Ouest. La constitution de l'Allemagne de l'Ouest, c'est-à-dire la loi fondamentale de 1949, a pratiquement été imposée aux Allemands par les forces d'occupation; elle constituait presque une condition de retrait. Nous savons tous que cette constitution a été élaborée en 1949 dans le but précis d'empêcher le pays de jouer de nouveau un rôle de premier plan à l'échelle internationale. Le Canada ne doit pas se retrouver dans cette position. Il éprouve peut-être plus de difficultés que l'Allemagne de l'Ouest à cet égard.

Le Nigeria, quant à lui, a connu des problèmes lorsqu'il a été paralysé par les guerres civiles, mais je crois qu'il a réussi à surmonter ces difficultés. Je n'ai pas suivi la situation d'aussi près que j'aurais dû le faire. En ce qui concerne les autres pays, certains sont plus centralistes, si on peut s'exprimer ainsi, dans le domaine des affaires étrangères, ou ils oublient tout simplement leur constitution. Je crois que ce point de vue est juste étant donné que j'ai consulté, à ce sujet, des experts constitutionnels d'autres pays. Nous ne devrions pas avoir trop peur de nous conformer aux tendances internationales.

Enfin, j'aimerais signaler que la Communauté économique européenne, à laquelle on fait souvent allusion dans le débat entourant l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada, et les États-Unis a tendance à favoriser de centraliser c'est-à-dire à élargir son champ de compétences et à appliquer une politique extérieure plus rigoureuse. Il s'agit peut-être là d'un point important. Parallèlement, je tiens à vous faire remarquer que je suis conscient du fait que la consultation a toujours joué un rôle important dans l'histoire du Canada. J'ai choqué certains de mes anciens collègues du ministère des Affaires extérieures lorsque j'ai soulevé ce point. Plus le traité est vaste et impor-

[Text]

irritated some of my former colleagues in the Department of External Affairs when I have stressed this. The more important and comprehensive the treaty, the greater the obligation to consult, the greater the hesitation should be on the part of the federal government before implementing such a treaty. This agreement could well be seen by the Supreme Court of Canada as a treaty, if it were placed before that court. In fact, some of the members of the Canadian Bar Association have said that this agreement must be viewed as a constitutional document. In view of that, and in view of the position the court has taken in recent decisions, saying that the federal level cannot simply steam-roller along and ignore its duties to the provincial levels, if the court should view this document as necessarily entering into the category of constitutional documents of Canada, as have a number of statutes and other documents like the 1947 letters patent constituting the office of the Governor General, that could change the whole ball game. So there is that side, and I am very much aware of it. I strongly endorse the need for the federal government to be cautious in gaining something which perhaps threatens the breakup of the federation. I do see that it could be that serious.

The Chairman: Thank you, Professor Morris. Professor Bernier?

Dr. Ivan Bernier, Professor of International Law, Director General, "Centre québécois des relations internationales", Laval University: Thank you, Mr. Chairman. If you will allow me, I will speak French.

The Chairman: Please do. We have translation.

Professor Bernier: I will then be glad to answer questions in English.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis signé le 2 janvier 1988 aura définitivement un impact sur la compétence des provinces canadiennes. Que celles-ci soient touchées directement, comme cela semble être le cas au chapitre 8 qui porte sur les vins et spiritueux, au chapitre 16 qui porte sur les investissements et de façon plus générale et plus importante au chapitre 5 qui parle du traitement national, ou encore de façon indirecte, comme au chapitre 7 qui porte sur les produits agricoles et au chapitre 9 qui traite de l'énergie, ou encore de façon potentielle, en fonction de négociations à venir, comme aux chapitres 13, 14 et 19, le fait est que l'Accord de libre-échange pose à nouveau, de façon aiguë le problème de la compétence fédérale en matière de traités. Si celui-ci n'est pas nouveau, si le problème n'est pas nouveau, il se présente cette fois-ci d'une façon telle qu'il y a fort à parier que la compétence fédérale en matière de commerce international en ressortira accrue. La formulation de l'article 103 de l'Accord fait de cette disposition le contraire à toutes fins pratiques d'une clause fédérale traditionnelle; c'est-à-dire que plutôt que de qualifier l'engagement fédéral au plan international pour tenir compte du partage des compétences ce qui constitue une obligation de moyens, il nie l'impact de ce partage et fait au gouvernement fédéral une obligation de résultat. Comme l'objet essentiel de l'Accord de libre-échange porte sur le commerce international, on peut imaginer que cet engagement de l'article 103 pèsera lourd dans un débat constitutionnel concernant

[Traduction]

tant, plus l'obligation de consulter est grande et plus le gouvernement doit faire preuve de prudence avant de mettre en application un tel traité. Cet accord pourrait effectivement être considéré comme un traité par la Cour suprême du Canada si elle était saisie de cette question. En fait, certains membres de l'Association du barreau canadien ont dit que cet accord doit être considéré comme un document constitutionnel. Compte tenu de ces vues et de la position adoptée par les tribunaux dans les jugements rendus récemment, la situation pourrait être tout autre si l'on en arrivait à la conclusion que le gouvernement fédéral ne peut tout simplement pas agir comme bon lui semble et faire de ses obligations envers les provinces, et que les tribunaux considéraient ce document comme un document constitutionnel, comme cela a été le cas pour plusieurs lois et autres documents tels que les lettres patentes de 1947 qui constituaient la charge du gouverneur général du Canada. Il y a donc cet aspect-là aussi de la question, et j'en suis très conscient. J'encourage fortement le gouvernement fédéral à faire preuve de prudence et à ne pas poser de gestes qui pourraient, selon moi, aller jusqu'à briser l'unité de la fédération.

Le président: Merci monsieur Morris. Monsieur Bernier?

M. Ivan Bernier, professeur de droit international, directeur général du «Centre québécois des relations internationales», Université Laval: Merci, monsieur le président. J'aimerais m'exprimer en français, si vous me le permettez.

Le président: Faites. Nous avons des services d'interprétation.

M. Bernier: Je répondrai volontiers à vos questions en anglais.

The Canada-U.S. Free Trade Agreement signed on January 2, 1988 will definitely affect the jurisdiction of Canada's provinces. Whether it will be directly affected, as appears to be the case with chapter eight which covers wines and distilled spirits, with chapter sixteen on investment, and generally and more importantly with chapter five on national treatment or indirectly, as in the case of chapter seven on agriculture and chapter nine on trade in energy, or whether their jurisdiction could potentially be affected by upcoming negotiations provided for in chapters thirteen, fourteen and nineteen, the fact is that the Free Trade Agreement once again brings into sharp focus the problem of federal jurisdiction in the matter of treaties. While this may not be a new problem, I would wager this time around that the federal government will end up with even broader jurisdiction over international trade. Given the wording of article 103 of the accord, this provision is, to all intents and purposes, the very opposite of a traditional federal clause. Rather than qualify the extent of the federal authority's obligations on the international level so as to take into account the division of powers, which constitutes an obligation of means, article 103 denies the impact of this division and imposes on the federal government the strict liability to perform. Since international trade is the essential objective of the free trade accord, one can imagine that the obligation set out in article 103 will weigh heavily in the constitutional debate on the

[Text]

l'application à titre accessoire dudit Accord à des domaines de compétence provinciale.

Les provinces canadiennes peuvent à juste titre s'en inquiéter. Mais elles ne peuvent pas se soustraire à la réalité. La concurrence internationale oblige à des ajustements parfois difficiles dans pratiquement tous les États. Que les provinces échappent à ce processus d'ajustement serait pour le moins surprenant. Mais ceci ne veut pas dire que la balance essentielle des responsabilités des compétences au Canada doit elle-même s'en trouver modifiée. De la même façon que l'accroissement imprévu des responsabilités des provinces en matière sociale s'est trouvée compensée, à partir des années 50, par des interventions fédérales aux termes d'un pouvoir de dépenser découvert ou redécouvert, on peut concevoir que l'augmentation des responsabilités fédérales en regard du commerce international se trouve compensée éventuellement par une participation plus active et plus suivie des provinces à la formulation des politiques canadiennes dans ce domaine. A défaut d'un ajustement de ce genre, il est à prévoir, comme nous le verrons plus bas en répondant aux questions soulevées, que le seul recours à la contrainte juridique donnera des résultats décevants. Alors je passe aux questions. A la question un, est-ce que je dois lire la question? Non, je vous remercie.

Si les mesures législatives nécessaires pour mettre en oeuvre l'accord en question sont, de par leur caractère véritable, des lois relatives au commerce international, elles relèvent de la compétence fédérale aux termes de l'article 91(2) tel qu'interprété dans l'arrêt *Citizens Insurance*. Je dois préciser qu'aux termes de cet arrêt, on fait une différence importante, essentielle entre ce qui d'une part relève du commerce international ou interprovincial et ce qui d'autre part relève de la réglementation du commerce en général. Ici, je voudrais faire une distinction concernant le dictum du juge Dixon dans l'arrêt *CN* qui portait lui sur la réglementation du commerce en général. De telle sorte que dans un cas plutôt manifeste, on s'intéresse au commerce international, et je ne suis pas absolument convaincu que les réflexions du juge Dixon y trouveraient exactement leur place. En tout cas, on peut se poser la question. Ce dont il est question essentiellement dans cet accord de libre-échange, c'est le commerce international.

Dans un tel cas, s'il s'agit de réglementation du commerce international, qu'elles affectent incidemment et de façon mineure ou encore substantiellement et directement, des compétences provinciales, le principe de la prépondérance fédérale joue.

Dans la mesure où les activités visées par de telles mesures législatives font également l'objet d'interventions de la part des provinces, les mesures provinciales, en vertu de la règle du double aspect, pourront coexister avec les mesures fédérales pour autant qu'elles ne sont pas fonctionnellement incompatibles avec ces dernières; dans l'hypothèse contraire, les mesures fédérales l'emportent.

Toute la question en définitive, revient à se demander quel est le caractère véritable des mesures législatives adoptées. Dans un accord de libre-échange de la nature de celui qui est présenté ou qui est à l'étude présentement, ce qui est visé essentiellement ce sont des interdictions, des comportements

[Traduction]

secondary application of the accord to areas which fall under provincial jurisdiction.

The Canadian provinces are right to be concerned. However, they cannot avoid reality. International competition requires adjustments that are sometimes difficult to make in virtually all countries. For the provinces to sidestep this adjustment process would be surprising, to say the least. But this in no way means that the essential division of powers in Canada must be altered. Much in the same way the unexpected increase in the provinces' authority over social matters was compensated for beginning in the fifties by federal activities carried out pursuant to a new or rediscovered spending authority, it is conceivable that the increase in federal responsibilities with regard to international trade will eventually be compensated for by a more active, ongoing participation by the provinces in the formulation of Canadian policy in this area. Failing an adjustment of this kind, we can expect, as we will see later when we address the questions raised, that if we rely solely on legal constraints, the results will be disappointing. Now then, I will move on to the questions. Do you want me to read the first question. No? Thank you.

If the legislative measures required to implement the agreement in question are truly pieces of legislation relating to international trade, they come under federal jurisdiction, pursuant to article 91(2) as interpreted in the decision "*Citizens Insurance*". Allow me to clarify that this ruling draws a major, essential distinction between matters which fall under the heading of international or interprovincial trade and matters which come under the regulation of trade in general. At this time, I would like to mention Judge Dixon's dictum in the "*CN*" ruling on the regulation of trade in general. Where it is obvious that the focus is international trade, I am not absolutely convinced that the reflections of Judge Dixon would be appropriate. In any event, the question does arise. However, the primary focus of the Free Trade Agreement is international trade.

This being the case, the issue is the regulation of international trade, and whether it has an incidental and minor, or major and direct impact on provincial jurisdiction, the doctrine of federal paramountcy comes into play.

By virtue of the double aspect doctrine, provincial measures will be able to co-exist with federal measures, to the extent that the activities targetted by such legislative measures are also the focus of provincial activities, and provided they are not functionally incompatible with them. Should the opposite be true, federal measures take precedence.

What it really comes down to is this: "What is the true nature of the legislative measures adopted?" A free trade agreement such as the one proposed or currently under consideration seeks to impose restrictions or prohibit certain treatments. More specifically, I would say that the provisions con-

[Text]

qui sont prohibés. Je dirais de façon plus précise qu'à travers le traitement national, on cherche à éliminer toutes formes de discrimination à l'endroit des produits, des fabricants ou des Américains eux-mêmes. Donc il y a une approche essentiellement négative, c'est une approche que l'on pourrait qualifier d'intégration négative qui vise l'élimination de la discrimination. Je crois qu'une telle approche serait considérée comme relevant du commerce international dans une très large mesure par les tribunaux.

Si l'accord en question allait plus loin et cherchait à harmoniser ou à développer des politiques communes dans différents secteurs, ce qui n'est véritablement le cas ou ce qui n'est pas visé à tout le moins, on pourrait à ce moment-là se poser la question à savoir s'il n'y a pas empiètement beaucoup plus profond sur les compétences provinciales. Je reviendrai plus loin sur cette dimension. Donc à priori cet accord en est un qui vise le commerce international et comme les lois pour le mettre en vigueur sont véritablement des lois concernant le commerce international, le Parlement fédéral a toute compétence pour les adopter.

À la question numéro 2, je dois répondre que la décision de la Cour suprême dans l'arrêt des *conventions du travail*, en termes explicites et la décision du Conseil privé dans la même affaire, de façon implicite, reconnaissent à l'exécutif fédéral un pouvoir général de traiter dans quelque domaine que ce soit, sans égard au partage des compétences. Ce point de vue trouve confirmation dans le transfert au Gouverneur général en conseil de la prérogative royale en matière de traité, transfert opéré par les lettres patentes de 1949. La question de la mise en oeuvre interne des traités est une toute autre question qui soulève le problème de la responsabilité du Canada dans l'hypothèse où il s'engagerait au-delà de ses compétences et se retrouverait incapable de remplir ses engagements.

À la question 2 b), la réponse est non: le principe clair établi en 1937 dans l'arrêt des *conventions du travail* est à l'effet que le Parlement fédéral ne peut, sous prétexte d'engagements découlant de traités, envahir les domaines de compétence des provinces. Alors je dis bien envahir le domaine des compétences sans une base propre de compétence. L'arrêt des *conventions du travail* est très clair sur cette question. Autrement, il lui suffirait de s'engager dans un nombre croissant de domaines provinciaux, pour en arriver à enlever toute signification au partage des compétences, base du fédéralisme canadien. Si problème il y a, devait suggérer le Conseil privé dans l'arrêt des *conventions du travail*, c'est dans la coopération fédérale-provinciale que celui-ci doit trouver sa solution. Il faut cependant ajouter que dans l'hypothèse où les législations fédérales requises pour mettre en oeuvre un traité tomberaient pour l'essentiel dans l'un ou l'autre des champs de compétences énumérés du Parlement fédéral, celui-ci pourrait, ce faisant, et si cela était requis pour l'exercice de sa compétence, affecter l'un ou l'autre des champs de compétence provinciale.

À la question numéro 3, je dois répondre que le Parlement fédéral, dans l'exercice de sa compétence sur le commerce international, peut édicter des normes qui s'imposent aux gouvernements provinciaux en tant que tels. On pourrait citer ici les causes du Procureur général de la Colombie-Britannique contre le Procureur général du Canada dans l'affaire Johnny

[Traduction]

cerning national treatment seek to eliminate all forms of discrimination against products, manufacturers or even Americans themselves. Thus, it is an essentially negative approach designed to do away with discrimination. I believe that such an approach would be viewed broadly by the courts as flowing from international trade.

If the agreement in question went further and sought to harmonize or develop joint policies in different sectors, which is not really the case or for that matter the objective, we could then ask ourselves if this constitutes in fact a more serious infringement of provincial jurisdiction. I will come back to this aspect later. Therefore, a priori, this agreement concerns international trade and since the legislative measures giving the accord effect are in actual fact laws governing international trade, the federal Parliament has every authority to pass them.

In answer to the second question, let me say that the federal government's general authority to deal in all areas, regardless of shared jurisdiction, was recognized explicitly in the Supreme Court decision in the Labour Conventions case, and implicitly in the Privy Council ruling on the same matter. This point of view was further confirmed by the transfer to the Governor General in Council of the royal prerogative with respect to treaties, a transfer brought about by virtue of letters patent issued in 1949. Treaty implementation within the domestic sphere is quite another matter which raises the problem of Canada's responsibility should it overstep its constitutional bounds and find itself unable to fulfill its obligations.

Therefore, the answer to the second question is no. The 1937 Labour Conventions case clearly established the principle that the federal Parliament cannot, on the pretence that it is meeting its treaty obligations, infringe upon areas of provincial competence without a clear basis for doing so. The Labour Conventions decision is very clear on this point. Otherwise, all the federal government would have to do is get involved in a growing number of provincial areas and ultimately strip the principle of the division of powers, which the very essence of Canadian federalism, of all meaning. If there is a problem, as the Privy Council suggested in the Labour Conventions decision, the solution must be found through federal-provincial co-operation. It should, however, be noted that should the federal laws required to implement the treaty fall within an identified area of federal jurisdiction, the federal authority could, in this instance, if necessary, infringe upon areas that come under provincial competence.

As far as the third question is concerned, I have to say that in exercising its jurisdiction in the matter of international trade, the federal Parliament can legislate standards that apply to provincial governments. I could refer you at this time to the case of the Attorney General of British Columbia vs the Attorney General of Canada in the matter of Johnny Walker or to

[Text]

Walker ou encore *The Queen vs Board of Transport Commissioners*. Ce qui ne veut pas dire que le gouvernement fédéral peut se substituer au gouvernement des provinces pour régler à leur place des champs d'activités relevant de ceux-ci, ou encore pour prendre des décisions exécutives à leur place. Si on prend l'exemple des monopoles provinciaux sur les alcools le gouvernement fédéral ne pourrait déterminer globalement le fonctionnement de ces derniers sans remettre en cause le droit même des provinces d'instituer des monopoles malgré l'impact inévitable que ces derniers ont sur le commerce tel que l'a démontré l'arrêt de la Cour suprême dans *Canadian Indemnity vs le Procureur général de la Colombie-Britannique*. Tout au plus, est-il possible d'envisager que dans l'exercice des compétences attribuées au Parlement fédéral en matière de commerce international, des balises soient établies en vue de circonscrire la liberté de manoeuvre des monopoles provinciaux sur les alcools eu égard aux engagements internationaux du Canada.

À la question numéro 4, je peux vous dire qu'en termes strictement juridiques, le gouvernement fédéral n'a pas à consulter les provinces au sujet de l'impact de ses interventions dans les domaines de compétence appartenant aux provinces. Les compétences respectives du Parlement fédéral et des législatures provinciales s'exercent de façon autonome.

The Chairman: You said, "Goes beyond provincial jurisdiction." Do you not mean federal jurisdiction there?

Mr. Bernier: I mean, cannot go beyond federal jurisdiction into provincial jurisdiction. Let me repeat.

En pratique, toutefois, semblable consultation peut s'avérer essentielle pour mettre en oeuvre un traité débordant sur des domaines de compétences provinciales.

Senator Hicks: You mean go beyond federal jurisdiction into provincial jurisdiction.

Professor Bernier: Yes.

D'ailleurs, dans le *Livre blanc* intitulé «Fédéralisme et relations internationales», le gouvernement du Canada déclarait déjà en 1968 et je cite:

Depuis un certain temps, le gouvernement fédéral a entrepris de consulter les provinces à propos de différentes questions relatives à l'élaboration et à l'application des traités. Cette façon de procéder permet d'harmoniser les intérêts des gouvernements fédéral et provinciaux et de donner suite aux souhaits exprimés par les provinces à l'égard des traités qui tombent dans les domaines de leurs compétences législatives. Dans ce cas la consultation est aussi un élément indispensable du processus de mise en oeuvre des accords internationaux.

L'expérience, au surplus, devait démontrer par la suite le bien fondé de ces propos. Plutôt fatigué des disputes occasionnées par les ententes culturelles France-Québec, le Canada décida en 1967 de signer une entente culturelle sans le concours du Québec. Or celle-ci resta lettre morte jusqu'à ce qu'un nouvel arrangement avec la Belgique autorise la création

[Traduction]

"The Queen vs Board of Transport Commissioners". This is not to say that the federal government cannot take the place of the provincial government and regulate certain areas of activity or make executive decisions in its place. If we take, for example, provincial monopolies in the case of liquor and distilled spirits, the federal government could not decide how all of these liquor boards would operate without casting into question the very right of provinces to establish monopolies, despite the inevitable impact these have on trade, as shown in the Supreme Court ruling in the case of "Canadian Indemnity vs the Attorney General of British Columbia." At best, we can foresee that in the case of the federal Parliament exercising jurisdiction over international trade, guidelines will be put in place to identify the margin of maneuverability of provincial liquor board monopolies insofar as Canada's international obligations are concerned.

In response to the fourth question, let me say that from a strictly legal standpoint, the federal government is not required to consult with the provinces on the impact its involvement in matters of provincial competence is likely to have. The federal Parliament and the provincial legislatures exercise their respective authority independently.

Le président: Vous avez dit: «débordant sur des domaines de compétences provinciales». Ne vouliez-vous pas plutôt parler de compétences fédérales?

M. Bernier: Je veux dire qui ne peut déborder sur des domaines de compétences provinciales.

In practice, however, this type of consultation may be required in order to implement a treaty which touches on matters that fall under provincial jurisdiction.

Le sénateur Hicks: Vous voulez peut-être dire qui dépasse la limite des compétences fédérales et qui empiète sur les compétences provinciales.

M. Bernier: Oui.

Moreover, as early as 1968, in its White Paper entitled "Federalism and International Relations", the Government of Canada stated and I quote:

"For some time, the Federal Government has followed the practice of consulting with the provinces on various questions related to treaty-making and treaty-implementation. This procedure provides a means for harmonizing the interests of the federal and provincial governments and, in addition, offers an opportunity to give effect to the wishes of the provinces with respect to treaties in areas in which they have legislative responsibility. In the latter field, it is also a necessary component of the process leading to the implementation of international agreements."

Time later proved the wisdom of these statements. Somewhat tired of the disputes stemming from the France-Québec cultural agreements, Canada decided in 1967 to conclude a cultural agreement without Quebec's help. Now, this will remain a dead letter until a new arrangement with Belgium authorizes the creation of a Quebec-Belgium cultural subcom-

[Text]

d'une sous-commission culturelle Québec-Belgique, directement responsable des relations entre les deux gouvernements.

En matière économique, plus précisément, cette collaboration pourrait s'imposer d'autant plus que les possibilités pour les provinces d'entraver la réalisation d'engagements internationaux du Canada dans des domaines qu'elles jugent de leur compétence sont réelles et diverses. S'il est relativement facile, par exemple, d'attaquer une législation provinciale à caractère protectionniste, il n'en va pas de même de décisions exécutives dont les justifications sont souvent difficiles à cerner. On n'a qu'à songer ici au refus d'un gouvernement provincial d'acheter d'un fournisseur étranger. Et cela est encore plus vrai lorsque l'on se penche sur le problème des subventions qui, au terme de l'article 1907 de l'Accord du libre-échange, doit faire l'objet de négociations ultérieures.

Question 5: dans la mesure où le Parlement agit à l'intérieur de sa compétence sur le commerce international, il n'a pas, légalement parlant, à obtenir l'assentiment des provinces lorsqu'il adopte des lois ou des règlements qui touchent ou affectent des domaines de compétence provinciale. S'il procède contre la volonté de ces dernières, toutefois, il encourt le risque soit d'une contestation judiciaire, là où la limite de sa compétence n'est pas évidente, soit de blocage au plan exécutif, là où les provinces n'ont d'autres moyens de protéger leurs intérêts essentiels.

L'expérience des États-Unis et de la Communauté économique européenne semble indiquer que lorsque les préoccupations régionales trouvent véritablement leur place dans la formulation des politiques centrales, les résultats obtenus sont globalement meilleurs. Si tel est le cas, alors tout accroissement de la compétence fédérale sur le commerce extérieur lié à la mise en place de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, devrait s'accompagner de la mise en place d'une véritable structure de concertation fédérale-provinciale en ce qui concerne la mise en oeuvre de l'accord en question.

Question 6: Toute action ou intervention des provinces incompatibles avec une loi ou un règlement fédéral relatif au commerce international peut être attaquée devant les tribunaux soit en vertu de la règle de la prépondérance, si les provinces agissent elles-mêmes à l'intérieur de leur compétence, soit pour inconstitutionnalité pure et simple, si les provinces se trouvent à excéder leur compétence. Le plus souvent, la poursuite cherchera à établir qu'en raison de l'Accord de libre-échange, les provinces agissent dans l'inconstitutionnalité dès lors qu'elles discriminent en matière de commerce international entre production locale et production étrangère dans un but protectionniste. S'agissant par ailleurs des décisions purement exécutives des gouvernements provinciaux, celles-ci peuvent également être attaquées devant les tribunaux mais avec des difficultés beaucoup plus considérables au niveau de la preuve et beaucoup moins d'impact au niveau du précédent, vu que chaque décision demeure un cas d'espèce.

Je vous remercie.

The Chairman: Thank you. I would ask members of the committee, to address, where possible, their questions to one of the panel. At the same time, I do not wish this to mean that others of the panel cannot chip in with a comment. I am

[Traduction]

mittee directly responsible for relations between the two governments.

As regards economic matters more specifically, this collaboration could be all the more necessary given the many very real opportunities for the provinces to obstruct the making of international agreements by Canada in areas they deem to be within their jurisdiction. It may be relatively easy, for example, to attack provincial legislation of a protectionist nature, but it is not at all easy to attack executive decisions whose justifications are often difficult to determine. One need only consider the possibility of a provincial government's refusing to buy from a foreign supplier. And this is even more of a consideration when you look at the problem of subsidies, which under section 1907 of the Free-Trade Agreement are to be the object of further negotiations.

Question 5. To the extent that Parliament is acting within its own area of jurisdiction, international trade, it need not, legally speaking, obtain the consent of the provinces when it passes laws or regulations that affect areas of provincial jurisdiction. However, if it acts against the will of the provinces, it runs the risk either of litigation, if the limits of its jurisdiction are not plain, or of a blockage at the executive level, if the provinces have no other way of protecting their basic interests.

Experience in the United States and the European Economic Community would seem to indicate that when regional concerns are given a real place in the formulation of central policies, the overall results are better. If that is the case, then any expansion of federal jurisdiction over foreign trade linked to the implementation of the Free-Trade Agreement with the United States should be accompanied by the introduction of a real mechanism for federal-provincial cooperation on implementation of the agreement.

Question 6. Any provincial action or intervention that is incompatible with a federal law or regulation regarding international trade can be attacked in the courts, either under the paramountcy doctrine, if the provinces are themselves acting within their own areas of jurisdiction, or on the grounds of unconstitutionality pure and simple, if the provinces are trying to go beyond their own areas of jurisdiction. More often the litigation will attempt to show that under the Free-Trade Agreement the provinces are acting unconstitutionally as soon as they attempt in an international trade context to discriminate between local products and foreign products with protectionist intent. Purely executive decisions by provincial governments can also be attacked in court but it is very much harder to find the evidence, and the results have much less impact as precedents, since each judgement remains a special case.

Thank you.

Le président: Merci. Je demanderais aux membres du Comité de poser leurs questions si possible, à un des panélistes et je ne veux pas dire par là que les autres ne peuvent pas ajouter leur point de vue. Je voudrais tout simplement qu'on gagne

[Text]

merely thinking of saving as much time as possible so that all members of the committee will have an opportunity to ask questions.

Senator Bazin: I would like to start by asking a few questions of Professor Petter concerning his statement that there is an obligation to consult provinces. Perhaps Professor Petter could elaborate on this statement from the point of view of a legal background as opposed to a political background or a practice or convention, as it were.

Professor Petter, where do you find the authority which says that there is an obligation by the federal government to consult the provinces generally, and perhaps with regard to international trade?

Professor Petter: I think you will find that my statement was that I found no legal obligation to consult the provinces but that constitutional law is a lot more than legal obligations. This was realized by governments in this country during the patriation reference process, in which the Supreme Court held that, as a matter of legal obligation, the federal government could proceed unilaterally in that case to patriate the Constitution but that, as a matter of principle and convention, it was a violation of the Constitution—and in the full sense of the Constitution and not just the legal sense—to proceed otherwise. Therefore I cannot answer your question in the way in which you have asked it because my argument is precisely that the obligation to which I refer is one that flows from the principles as I see them underlying the Constitution; indeed the same principles that formed the court's decision in the patriation reference, namely the principle that one level of government cannot operate in this country as a matter of constitutional principle and convention in a way that would have the effect of limiting the powers of other orders of government.

My answer, therefore, is explicitly geared to the political, conventional side of the Constitution and not to the legal side.

Senator Bazin: You will agree that, in that particular case, the Supreme Court did find that the federal government was acting within its jurisdiction when it acted as it did?

Professor Petter: I would beg to differ because I think the word "jurisdiction" is a vague one; I would say that it is within its legal jurisdiction but not within its constitutional jurisdiction in the broader sense. Government in this country has a responsibility, I would argue, to observe not only the legal niceties of its jurisdiction but also the conventional ones and the ones that flow from principles that are fundamental to the Constitution. Otherwise this country will not function as an effective federal state.

Courts cannot constrain governments to operate as a federal state, notwithstanding the division of powers. There are too many ways around the process, and the process depends upon the consent and adherence to political principle by governments. That is what the Supreme Court recognized and, by going back to the bargaining table in the patriation reference, that is what the governments in this country confirmed, in my view; and that is the same argument that I have presented here. However, it is not a legal argument.

[Traduction]

le plus de temps possible pour que tous les membres du Comité puissent avoir l'occasion de poser des questions.

Le sénateur Bazin: J'aimerais d'abord poser quelques questions à M. Petter au sujet de sa déclaration selon laquelle le gouvernement est tenu de consulter les provinces. Il pourrait peut-être nous donner des précisions sur ce sujet en nous exposant un point de vue juridique plutôt que politique ou conventionnel.

Monsieur Petter, qu'est-ce qui vous permet de dire que le gouvernement fédéral est obligé de consulter les provinces de façon générale dans le domaine du commerce international?

M. Petter: J'ai dit que le gouvernement n'avait aucune obligation légale de consulter les provinces; toutefois, le droit constitutionnel prime sur les obligations légales. Les gouvernements s'en sont rendu compte lors du processus de rapatriement de la constitution; alors que la Cour Suprême a statué que, du point de vue juridique, le gouvernement pouvait procéder de façon unilatérale dans ce cas-là pour rapatrier la Constitution mais que, par principe et par convention, cela irait à l'encontre de la Constitution—et dans toute pleine «acceptations du terme, et non pas seulement du point de vue juridique. Je ne peux pas répondre directement à votre question parce que l'obligation à laquelle je fais allusion découle des principes qui, d'après moi, sous-tendent la Constitution. En fait, ce sont ces mêmes principes qui ont servi de base à la décision des tribunaux dans le cas du rapatriement de la Constitution, à savoir qu'un palier de gouvernement ne peut agir, par principe et par convention, de façon à limiter les pouvoirs des autres paliers de gouvernement.

Ma réponse, par conséquent, est directement liée à l'aspect politique et conventionnel de la Constitution, et non pas à l'aspect juridique de celle-ci.

Le sénateur Bazin: Vous conviendrez que, dans ce cas-ci, la Cour suprême a statué que le gouvernement fédéral agissait dans les limites de sa compétence?

M. Petter: Je ne suis pas de votre avis parce que, d'après moi, le mot «compétence» est plutôt vague. Je dirais qu'il a la compétence juridique mais non pas constitutionnelle, au sens le plus large du terme, de le faire. Le gouvernement canadien doit, d'après moi, respecter non seulement les principes juridiques qui s'appliquent à sa compétence, mais également les principes conventionnels et ceux qui découlent des fondements de la Constitution. Autrement, le pays ne pourra fonctionner comme un véritable état fédéral.

Les tribunaux ne peuvent obliger le gouvernement à agir comme un état fédéral, malgré le partage des pouvoirs. Il y a trop de façons de contourner le processus, qui dépend de l'acceptation et du respect, par le gouvernement fédéral, des principes politiques. C'est ce que la Cour suprême a reconnu et, en revenant au principe de la négociation dans le processus de rapatriement, c'est ce que les gouvernements ont confirmé. Cela correspond à l'argument que j'ai invoqué ici. Toutefois, il ne s'agit pas d'un argument juridique.

[Text]

Senator Bazin: Are you inferring that, in this particular free trade debate, there has not been consultation with the provinces?

Professor Petter: I think there has been consultation with the provinces. My second claim, however, was that as a matter of principle, there have been actions which, according to their comments, my fellow panelists seemed to confirm, to my sorrow, but which, in my opinion, will have very significant impacts on provincial powers. I think my fellow panelists and I are all agreed on that, although I must admit they are not as unhappy about it as I am. However, where the actions of the federal government will have those kinds of effects, I was arguing that there was not only an obligation to consult but an obligation to ensure that the trade agreement did not have those effects by the inclusion of a federal states clause or by the limitation of the treaty in some other way. As Professor Bernier has indicated, the clause that is in the agreement is not one that conforms to that requirement and therefore I would argue that this is a violation of the Constitution, but in a principled, political sense and not in a legal sense.

Senator Bazin: On the question of consultation, since you put your answer in the context of the political reality of the country, you are aware, of course, of the consultation process that took place during all of negotiations, and of the constant communications between the federal government, through its negotiating team, and the various provinces?

Professor Petter: Yes.

Senator Bazin: Being conscious of that, and aside from including a specific clause such as you have mentioned, do you not think that the agreement by seven premiers not only confirms the consultation process but confirms a consensus around this question?

Professor Petter: No; I would answer in the negative. If the federal government moves against provincial jurisdiction, be it only in the case of one province with all of the others disagreeing, I believe that that would be held by the courts to be a violation of jurisdiction. Indeed we have all had knowledge of a number of cases which we can cite to you in which all of the provinces have agreed to an interdelegation of power or the establishment of some kind of unified courts system, and the courts have said that, notwithstanding the agreement of all of the provinces, we think this is a violation of the federal principle.

Therefore I do not see, simply because you have the agreement of 7 out of 10 provinces, that that authorizes the federal government to encroach upon legislative authority that is guaranteed to those other three. The argument has sometimes been made that if this were a constitutional amendment, it would require the agreement of only 7 provinces. However, what that argument ignores is that we have a constitutional amending formula that recognizes the right of provinces to opt out, precisely because of the principle I am referring to. Federalism is there to protect the provinces with respect to their jurisdiction, even if the other provinces would gladly give up that same jurisdiction.

[Traduction]

Le sénateur Bazin: Voulez-vous dire que, dans le cas du débat concernant l'accord de libre-échange, les provinces n'ont pas été consultées?

M. Petter: Je crois que les provinces ont effectivement été consultées. Toutefois, certaines mesures, ont été prises par principe, et mes collègues l'ont malheureusement confirmé, mesures qui, à mon avis, influenceront de façon considérable sur les pouvoirs des provinces. Je crois que mes collègues et moi-même sommes d'accord là-dessus, même si, je dois l'admettre, cela ne les attriste pas autant que moi. Toutefois, dans les cas où les décisions du gouvernement fédéral risquent d'entraîner de telles répercussions, le gouvernement doit non seulement consulter les provinces mais également s'assurer que l'Accord de libre-échange n'entraînera pas ces répercussions en incluant dans celui-ci une disposition ou en limitant le traité d'une autre façon. Comme M. Bernier l'a laissé entendre, la disposition qui figure dans l'Accord ne se conforme pas à cette condition et c'est pourquoi je suis d'avis que cela va à l'encontre de la Constitution, mais du point de vue politique et non pas juridique.

Le sénateur Bazin: En ce qui concerne la consultation, puisque vous placez votre réponse dans le contexte de la réalité politique du pays, vous êtes conscient, évidemment, des consultations qui ont eu lieu pendant les négociations et les échanges constants qui se sont faits entre le gouvernement fédéral, par l'entremise de l'équipe de négociation, et les diverses provinces?

M. Petter: Oui.

Le sénateur Bazin: Cela dit et laissant de côté l'idée d'inclure une disposition précise du genre de celle que vous avez mentionnée, ne croyez-vous pas que le consentement de sept premiers ministres confirme non seulement le fait que le processus de consultation a eu lieu mais également le consensus qui se dégage de cette question?

M. Petter: Non. Si le gouvernement fédéral empiète sur les compétences des provinces, voire d'une seule province même si toutes les autres sont en désaccord, je crois que les tribunaux disposeront qu'il y a là violation. Il existe plusieurs cas, et nous pouvons vous les énumérer, où toutes les provinces ont accepté de procéder à une interdélegation des pouvoirs ou à la mise sur pied d'un système judiciaire unifié et où les tribunaux ont dit, malgré le consentement de toutes les provinces, qu'il s'agissait là d'une violation du principe fédéral.

Par conséquent, le fait que sept provinces sur dix approuvent l'Accord ne permet pas au gouvernement fédéral d'empiéter sur le pouvoir législatif conféré aux trois autres. On a souvent dit qu'il fallait obtenir l'accord de sept provinces pour modifier la Constitution. Toutefois, cet argument ne tient pas compte du fait que la Constitution prévoit une formule d'amendement qui reconnaît aux provinces le droit d'exercer une option dérogatoire précisément en raison du principe auquel je fais allusion. Le fédéralisme sert à protéger la compétence des provinces, même si les autres seraient heureuses d'y renoncer.

[Text]

Senator Bazin: Do you agree that what we are talking about in this agreement is international trade?

Professor Petter: No. Perhaps I could make a statement that clarifies my position on that matter. The difficulty that I see with this agreement is not that the federal government cannot enact legislation pursuant to it. I agree with a great deal of what has been said by the gentlemen to my left regarding that proposition: That, in fact, the federal government can enact, in large part, legislation that binds the federal government with respect to these provisions.

However, that is not the problem as I see it. The problem is that these provisions have effects on the ability of provinces to enact legislation within their jurisdiction and it may be legislation that only incidentally affects international trade. Professor Bernier said that if it is directly aimed at international trade, it will be struck down. I agree with that comment, but that is not the problem as I see it. The problem is that we have an agreement that would potentially strike down or would require the provinces not to enact legislation that was wholly concerned with internal matters but which had some effect on this agreement. Let me give you a few examples. There was a very excellent article by Professor McDougall in today's *Globe and Mail*,—I will not give you the full text,—which indicated that there are a number of actions which provinces might take with respect to local energy pricing or production policies. Those actions would not be for trying to frustrate international trade, but for the reason of securing supply and providing prices for domestic consumers. That type of action would nevertheless violate this treaty.

I think the difficulty here is not that the federal government cannot pass this legislation, but whether it can have the effect of preventing the provincial governments from acting within their jurisdiction. I will not go through a litany of examples, but provincial monopolies is one example.

Therefore I do not think that the problem with this agreement is that the federal government cannot enact treaty legislation or international trade legislation. I agree that that is very much what this agreement is about. The problem with this agreement is that it places upon the provinces an obligation not to take actions which have the effect of interfering with those obligations, and matters that fall well within provincial jurisdiction will have that effect.

Senator Bazin: Can you explain to me what difference you would make in this context between the GATT obligations of this country and this new agreement with the United States?

Professor Petter: Yes. However, I will defer in terms of "bottom line" analysis to Professor Bernier and Professor Morris on this. However, the GATT language talks about "such reasonable measures" and I think this language goes considerably further than even the GATT language in talking about ensuring all necessary measures. In other words, this has no room for accommodation and no allowance for the political

[Traduction]

Le sénateur Bazin: Êtes-vous d'avis que, ce dont il est question dans cet Accord, c'est le commerce international?

M. Petter: Non. Je pourrais peut-être apporter quelques éclaircissements pour mieux vous expliquer ma position. Le problème que pose cet Accord, ce n'est pas que le gouvernement fédéral ne peut adopter des lois conformément à celui-ci. J'approuve bon nombre des arguments invoqués par mon collègue à ma gauche au sujet de cette proposition. En fait, le gouvernement fédéral peut adopter, en grande partie, des lois qui lisent à ces dispositions.

Toutefois, ce n'est pas là que se situe le problème. En fait, ces dispositions influent sur la capacité des provinces d'adopter des lois dans leur sphère de juridiction, et il peut s'agir de lois qui, incidemment, n'ont trait qu'au commerce international. M. Bernier a déclaré que si cet Accord vise directement le commerce international, il sera rejeté. Je suis d'accord avec lui, mais le problème, d'après moi, ne se situe pas là. En fait, nous avons un accord qui, potentiellement, pourrait obliger les provinces à ne pas adopter des lois qui portent sur des questions d'intérêt national mais qui influent sur cet Accord. Laissez-moi vous donner quelques exemples. Il y a, dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui, un article très intéressant qu'a été rédigé par M. McDougall. Je n'ai pas l'intention de vous le lire en entier mais l'article propose un certain nombre de mesures que les provinces pourraient prendre en ce qui concerne l'établissement du prix et des ressources énergétiques au niveau local ou des politiques en matière de production. Ces mesures ne viseraient pas à nuire au commerce international mais plutôt à garantir l'approvisionnement des ressources et à établir des prix à la consommation. Ces mesures, néanmoins, violeraient ce traité.

Le problème qui se pose, à mon avis, n'est pas que le gouvernement fédéral ne peut pas adopter cette loi, mais bien si oui ou non cette dernière peut avoir pour effet d'empêcher les gouvernements provinciaux de légiférer dans des domaines relevant de leur compétence. Je ne peux ici énumérer les exemples qui sont légitimes; qu'il suffise de mentionner les monopoles provinciaux.

Par conséquent, je ne crois pas que le problème que pose l'Accord réside dans le fait que le gouvernement fédéral ne peut pas adopter des lois en matière de traité ou de commerce international. Je conviens que c'est précisément ce en quoi consiste l'Accord. Le problème avec cette entente est qu'elle oblige les provinces à ne pas prendre de mesures qui auraient pour effet d'entraver l'acquittement de ces obligations; or, les questions clairement de compétence provinciale auront cet effet.

Le sénateur Bazin: Pourriez-vous m'expliquer la différence que vous faites dans ce contexte entre les obligations du Canada à l'égard du GATT et celles du nouvel Accord de libre-échange avec les États-Unis?

M. Petter: Oui. Cependant, je m'en reporterais à l'analyse de MM. Bernier et Morris en ce domaine. Le GATT parle de mesures raisonnables, mais l'entente de libre-échange va bien plus loin que le libellé des clauses du GATT en parlant de toute mesure nécessaire. En d'autres mots, aucune place n'est faite pour des concessions à la dimension politique du fédéralisme dont nous avons parlé. En outre, c'est une entente bilaté-

[Text]

dimension of federalism, which we have been discussing. In addition, it is a bilateral agreement with a country that has a very different conception of federalism than our own.

Those make me believe that the extent-of-obligation clause, both in its textual form and in the way it is likely to be interpreted by these bi-national panels, arbitrators or whatever, is a much more onerous one and one that is much more likely to drive in the direction of encroachment upon provincial jurisdiction.

Senator Bazin: When you refer to the U.S. as having a different federal system, you are not suggesting that those around the GATT table have similar federal systems? All of those countries have their own system, as it were.

Professor Petter: I am suggesting that there is greater room for plurality and tolerant views born out of that pluralism of views that we would find around the GATT table than there would be tolerance from a U.S. government that says, "Look, we can enforce A, B, C; we can enforce our state governments to do this. Why can't you enforce your provincial governments to do this?"

I would give an example of a provincial automobile insurance scheme that might be seen by the United States as effectively being a form of expropriation of private insurance interests, for example, within the province. Is the United States really going to say, "It's okay that the province, by establishing an automobile insurance monopoly in Ontario, for example, can prevent our insurers from competing here, but we are in a position to guarantee your insurance companies to compete in our jurisdictions."

The fact that we have these two powers with one very different conception—plus, I would emphasize, the differences in wording—makes this a very different kind of obligation than the GATT obligation. However, as I say, that is something that Professor Bernier or Professor Morris are much more qualified to deal with.

Senator Bazin: Using your example of the automobile insurance scheme, if it related to the trade and commerce bilateral relations with the U.S. and Canada, are you suggesting that it would have an impact such that the federal government would have to intervene and prevent the province from having whatever automobile insurance scheme they wished to have?

Professor Petter: Let us follow this through, because I think that this is the kind of example I am talking about: a scheme, the purpose of which is not to interfere with international trade, but which has a very significant impact on concerns that the United States is interested in protecting under this agreement.

Let us suppose that tomorrow the province of Ontario establishes a public automobile insurance scheme along the lines of that which exists in my province of British Columbia. I am suggesting—and certainly it is open to interpretation—that a strong argument can be made under this agreement that violates a number of provisions of the agreement. The monopolies clause is specifically subject to the nullification and impairment clause. Under that clause, which is clause 16.05, one can

[Traduction]

rale avec un pays qui a une vision très différente de la nature du fédéralisme.

C'est ce qui me fait croire que la clause d'étendue des obligations, à la fois dans son libellé et dans l'interprétation qu'en feront probablement les groupes binationaux, arbitres ou autres, est autrement plus lourde de conséquence et peut entraîner davantage d'empiètements sur les domaines de compétence provinciale.

Le sénateur Bazin: Vous dites que les États-Unis ont un système fédéral différent; voulez-vous dire aussi que les autres membres du GATT ont des systèmes fédéraux différents? Tous ces pays ont en fait leur propre système.

M. Petter: Je voulais dire par là qu'il y a plus de place au GATT pour le pluralisme d'opinions et pour la tolérance qu'il n'y en a en dans l'entente avec les États-Unis. En effet, les États-Unis pourraient fort bien dire au Canada: «Nous pouvons forcer les gouvernements des États A, B, C, à se conformer à certaines clauses, pourquoi ne pouvez-vous en faire autant avec les gouvernements provinciaux de votre pays?»

Je donnerais comme exemple un régime d'assurance-automobile provincial qui pourrait être considéré par les États-Unis comme une forme d'expropriation de compagnies d'assurances privées dans une province. En pareil cas, croyez-vous que les États-Unis vont dire: «D'accord, l'Ontario peut, en établissant un régime d'assurance-automobile universel dans la province, empêcher nos assureurs de lui faire concurrence, mais nous sommes en mesure de garantir à vos compagnies d'assurance qu'elles pourront exercer leurs activités chez nous.»

Le fait que nous soyons en présence de deux pays qui ont une conception très différente du fédéralisme, de même qu'il existe des différences dans le libellé, rend cette clause très différente de l'obligation prévue par le GATT. Cependant, comme je l'ai dit plus tôt, MM. Bernier et Morris sont plus en mesure que moi de traiter de cette question.

Le sénateur Bazin: Prenant votre exemple du régime d'assurance-automobile universel, si ce régime était lié aux relations bilatérales de commerce entre le Canada et les États-Unis, voulez-vous dire qu'il aurait des répercussions d'une ampleur telle que le gouvernement fédéral devrait intervenir et empêcher cette province d'établir tout régime d'assurance-automobile universel?

M. Petter: Il importe d'examiner attentivement cette question puisque c'est le genre de choses dont je parlais: un régime dont le but n'est pas de nuire au commerce international, mais qui a d'importantes répercussions sur des domaines que les États-Unis entendent protéger en vertu de l'Accord.

Supposons que l'Ontario établisse un jour un régime d'assurance-automobile public semblable à celui qui existe en Colombie-Britannique. Mon avis est que, et c'est discutable, l'établissement d'un tel régime enfreindrait un certain nombre de dispositions de l'Accord. La clause relative aux monopoles est spécifiquement assujettie à la clause de nullification. En vertu de cette clause, qui est l'article 16.05, on peut prétendre que la clause de monopoles constitue un refus d'avantages et

[Text]

argue that it is the denial of a benefit that reasonable would be expected, in that it would be tantamount to expropriation under article 16.05. The point is that the agreement does not say that the province can act, provided it is acting for a purpose that has nothing to do with international trade. It is saying, "You cannot do this, period, for whatever purpose." It is saying to the federal government, "You have an obligation to prevent a province from doing this to ensure that all necessary measures are taken."

This is why I suggest that paramountcy is not really the concern here. It would be very difficult for the federal government to structure paramount legislation that precluded a province from doing that.

There is a legal power that the federal government can use. It is called the disallowance power. That is why I say that this treaty, as Professor Bernier suggests, is a treaty that reflects basically a negative value to prevent negative integration. It is a treaty that is going to push the federal government much more on the disallowance power than it will push them on paramountcy.

The Chairman: Senator Bazin, if you are changing the subject of your questions, Senator Hicks had a supplementary on the first part of your question.

Senator Hicks: It has gone past, but I made a note of it when Professor Petter first spoke. I believe I can handle it very quickly.

You confused me by your reference to constitutional principle. You continually said that the constitutional principle in a certain case required consultation. Did you not really mean that the constitutional principle did not require consultation, but that constitutional practice had developed in such a way that consultation was virtually necessary? Is this just a matter of semantics? I think you used the term incorrectly.

Professor Morris: These are slippery terms.

Professor Petter: Yes, these are slippery terms. I would stand by my word "principle" because the term "practice" refers to the fact that it has been done over time. I am arguing that it is more than that. As Professor Bernier pointed out, it has not always been done, but it has been done over time because of a principle that is grounded in the Constitution, namely the principle of federalism. There is a reason four-square in the Constitution that that practice has, for the most part, been observed.

With all due respect, I will stand my ground on the word "principle".

Senator Hicks: The practice has grown into a principle under the principle which made it necessary for the practice to do so.

Professor Petter: I will accept that.

Senator Bazin: Where specifically is the principle grounded in the Constitution?

[Traduction]

qu'elle équivaldrait à une expropriation en vertu de l'article 16.05. Le fait est que l'Accord ne dit pas que la province peut prendre des mesures, à condition de ne pas avoir pour but de nuire au commerce international. Au contraire, l'Accord interdit à la province toute entreprise en cette matière, quel que soit son objectif, et oblige le gouvernement fédéral à empêcher toute province d'établir un tel régime pour s'assurer que toutes les «mesures nécessaires» sont prises.

C'est pourquoi je dis que la prépondérance n'est pas vraiment le problème ici. Il serait très difficile pour le gouvernement fédéral d'instituer une loi souveraine qui empêcherait une province de se doter d'un tel régime.

Il existe toutefois un droit auquel le gouvernement fédéral peut recourir. Il s'agit du pouvoir d'annulation. C'est pourquoi je dis que ce traité, comme le soutient M. Bernier, est un traité qui reflète fondamentalement une valeur négative pour prévenir une intégration négative. C'est un traité qui poussera le gouvernement fédéral à se servir bien plus du pouvoir d'annulation que de sa prépondérance.

Le président: Sénateur Bazin, avant que vous changiez de sujet, le sénateur Hicks avait une autre question sur la première partie de votre question.

Le sénateur Hicks: C'est une question soulevée plus tôt, mais je me suis fait une note lorsque M. Petter en a parlé. Je crois pouvoir traiter la question brièvement.

Vous avez semé la confusion dans mon esprit lorsque vous avez parlé du principe constitutionnel. Vous avez maintenu que le principe constitutionnel, dans un certain cas, requerrait la consultation. Ne vouliez-vous pas dire que le principe constitutionnel ne requerrait pas la consultation, mais que la pratique constitutionnelle avait évolué de telle sorte que la consultation était devenue pratiquement nécessaire? Est-ce seulement une question de sémantique? Je crois que vous avez utilisé le terme d'une façon incorrecte.

M. Morris: Il s'agit de termes dont il faut user avec circonspection.

M. Petter: Vous avez raison. Je préfère le terme «principe» au mot «pratique» puisque ce dernier sous-entend qu'il y a eu des précédents. D'après moi, il y a beaucoup plus que cela. Comme M. Bernier l'a mentionné, cet élément n'existe pas depuis toujours, mais depuis un certain temps à cause du principe inscrit dans la Constitution, à savoir le principe du fédéralisme. Il y a une raison solide dans la Constitution pour laquelle cette pratique a été généralement observée.

Sauf votre respect, je m'en tiendrai au mot «principe».

Le sénateur Hicks: La pratique est devenue un principe en vertu duquel la pratique devait y être conforme.

M. Petter: D'accord.

Le sénateur Bazin: Où se trouve ce principe dans la Constitution?

[Text]

Professor Petter: It is grounded in the inherent federal character of our Constitution. It is the same principle, I would reiterate, that governed the decision in the patriation reference with the question of whether it has become a convention—and here we get into another whole area. It is somewhat more problematic. Here again I have to defer on that question to Professor Bernier because I am not as familiar as he is with the practice.

Looking at the practice and putting it together with the principle is what gives you the convention. All I know is that the principle is there and the practice has sometimes been followed.

The Chairman: Senator Bazin, before going to another subject, possibly other members of the panel might wish to comment on the first point that you have been pursuing.

Professor Fairley: Professor Petter's argument is premised on a number of interesting assumptions that are essentially unproven. The first one that I would like to address is the unidirectional view of unilateralism, which is that the federal principle precludes Ottawa from coming into an area that arguably has a provincial aspect to it, and then saying that we cannot turn the telescope the other way around. The point has been ably made by Senator Bazin that the situation we have is that seven out of ten provinces and the federal government want the deal.

Professor Petter's argument is premised on Ottawa not being able to ram implementing legislation down the throats of a province. However, it is highly questionable that this federal principle stands for the proposition that one province—and Professor Petter's argument goes that far—no matter which it is—let us take, for example, Ontario—can essentially hold the nation and the majority of its provincial constituencies to ransom for a deal that it does not want. Essentially that is what the federal principle, as Professor Petter put it, amounts to—if the whole deal collapses as a result of one province not wanting to play ball.

The other aspect is that the provincial argument has to be premised on an exclusivity of jurisdiction. The whole point about the Free Trade Agreement and the general division of powers is that exclusivity, while it is an entrenched constitutional notion, is also an outmoded one. The modern reality is concurrent jurisdiction; that is, you can go through the typology of the Free Trade Agreement and for every provincial argument you can find a federal aspect. Professor Petter can search for provincial aspects and find those as well; but the point is that it all overlaps.

Once you have a situation of a shared field, then the dimensions of the constitutional argument change radically. We are no longer talking about trenching on provincial jurisdiction; we are talking about concurrent powers, and, in the case of a direct conflict, there is federal trump through the doctrine of paramountcy. If we are talking about overlap, and it is established that the provinces have jurisdiction, as well as Parliament—when one looks at the argument that way—that is fundamentally different from saying that Ottawa is invading a provincial field with no foundation of its own. I think the Free Trade Agreement is premised, as Professor Bernier has put it,

[Traduction]

M. Petter: On le trouve dans le caractère fédéral inhérent à la Constitution du pays. C'est le même principe qui, ajouterais-je, a été à la base de l'établissement du mandat du rapatriement de la Constitution, et qui est devenu une convention—et nous entrons dans un tout autre domaine. C'est un peu plus problématique. Ici encore, je dois m'en remettre à M. Bernier parce que je ne connais pas très bien cette pratique.

Si l'on joint la pratique au principe, on obtient une convention. Tout ce que je sais c'est que le principe est en place et que la pratique a été quelquefois suivie.

Le président: Sénateur Bazin, avant que l'on passe à un autre sujet, peut-être que quelqu'un d'autre aimerait apporter des observations sur le premier point que vous avez mentionné.

M. Fairley: L'argument de M. Petter est fondé sur un certain nombre d'intéressantes hypothèses dont l'essentiel reste à démontrer. La première dont j'aimerais parler est le point de vue unidirectionnel de l'unilatéralisme, soit le principe fédéral interdisant à Ottawa d'entrer dans une sphère qui pourrait être de compétence provinciale et prétendre ensuite ne pouvoir inverser le processus. Le sénateur Bazin a bien décrit la situation actuelle dans laquelle sept provinces sur dix et le gouvernement fédéral sont en faveur de l'entente.

L'argument de M. Petter est fondé sur le fait qu'Ottawa ne peut imposer une loi à une province. Cependant, on peut douter fortement qu'en vertu de ce principe fédéral, une province, si on pousse l'argument de M. Petter, quelle qu'elle soit, l'Ontario par exemple, puisse rançonner le pays et la majorité de ses contribuables pour un accord auquel elle refuse de souscrire. Essentiellement, c'est là le résultat de l'application de ce principe fédéral, comme M. Petter l'a mentionné, à savoir qu'une entente échoue parce qu'une province refuse de se prêter au jeu.

L'autre aspect est que l'argument provincial doit être fondé sur l'exclusivité des compétences. Le fait est qu'en matière d'accord de libre-échange et de division générale des pouvoirs l'exclusivité est une notion valide du point de vue constitutionnel, mais une notion démodée. La réalité moderne est le chevauchement des compétences; c'est-à-dire qu'en examinant l'entente de libre-échange on trouvera pour tout argument provincial un aspect fédéral. M. Petter peut chercher des aspects provinciaux et les trouver, mais le fait est qu'il y a chevauchement de compétences.

À partir du moment où l'on est en présence de domaines de compétences partagés, les dimensions de l'argument constitutionnel changent du tout au tout. On ne peut plus parler d'empiètement des compétences provinciales. On parle au contraire de pouvoirs simultanés et, dans le cas d'un conflit direct, le gouvernement fédéral détient un atout en vertu de la doctrine de la prépondérance. Si l'on parle de chevauchement, et il est établi que les provinces ont compétence de même que le Parlement, lorsque l'on examine l'argument sous cet angle, il apparaît fondamentalement différent de dire qu'Ottawa envahit un domaine de compétence fédéral sans base de compé-

[Text]

on a whole package to assure non-discrimination in trade practices between Canada and the United States.

That is an ambitious constitutional argument, but only by virtue of fact that the trade and commerce power in this country has been, up until recent years, essentially disregarded, except to the extent that one can talk about transactions which clearly go across the border.

So Professor Petter's argument is valid on its own terms. I only wanted to direct this committee to the point that the assumptions underlying those arguments are not necessarily true in relation to the implementation of free trade. So we are not necessarily talking about Ottawa driving a cart and a horse through a provincial field; we are talking about Ottawa exercising jurisdiction in its own field.

To the extent that that conflicts with provincial fields, the provincial fields fall. That is constitutionally unobjectionable. It is not a violation of the federal principle; it is essentially a situation where the Constitution has said from the beginning, and continues to say, that where the national dream conflicts with the subnational dream, the subnational dream loses, otherwise we are living in the Balkans.

Professor Morris: I do not want to keep this going too long, but what I should like to stress for this committee, as a result of all of this, is the degree of uncertainty that exists here. We have already said something about the sketchiness of the precedents and interpretations available, and the fact that so many of them were set by the way; they were not part of the rationale of the decision that was, in fact, before the court. So we are guessing; we are crystal-ball gazing to a very great extent here, and that is compounded by some of the terms that we were playing with: usage, practice, principle, custom, convention. When one realizes that even the Supreme Court, more and more in recent years, has been taking its sources in constitutional decisions both from constitutional sources as such and from international sources—and there one gets into different meanings of which one has to hope the judges are cognizant; and just to be absolutely basic, the term “convention” in international law means something entirely different and is much more specific and defined. It means a written source of legal rule—then I think it is valid to think about the problems which arise between the U.S. and Canada,—the U.S. with a fairly vigorous, if not aggressive, record of pushing for its views, and its slant on things when dealing with other nations. That is certainly true in the case of Canada, Canada being the middle power with one-twelfth or one-fifteenth of the economic clout of the U.S.

That may, in fact, be something that again will, render the whole thing very slippery. That is one concern of mine, because I think we almost started the questing with a reference to the sufficiency of consultation and discussion with the provinces.

There has been a fair amount of discussion and consultation, and obviously there will be more. To the average reasonably intelligent voter, it would seem that an endless amount of time

[Traduction]

tence propre. Je crois que l'entente de libre-échange est fondée, comme M. Bernier l'a dit, sur un ensemble global pour garantir la non-discrimination dans les pratiques commerciales entre les États-Unis et le Canada.

C'est un argument constitutionnel ambitieux, mais seulement en raison du fait que le pouvoir commercial dans ce pays a été, jusqu'à tout récemment, essentiellement méconnu sauf dans la mesure où l'on parle d'opérations qui traversent indiscutablement la frontière.

L'argument de M. Petter est donc valide en soi. Je voulais seulement faire comprendre au Comité le fait que des hypothèses sous-tendant ces arguments ne sont pas nécessairement vraies relativement à la mise en œuvre du libre-échange. Nous ne parlons pas nécessairement d'empiètement du fédéral sur des secteurs de compétence provinciale. Nous parlons de l'exercice par Ottawa de pouvoirs relevant de sa compétence.

Dans la mesure où les conflits se situent dans les sphères provinciales, le gouvernement fédéral l'emporte. Ce qui est inattaquable d'un point de vue constitutionnel. Ce n'est pas une violation du principe fédéral; c'est essentiellement une situation où la Constitution a prévu dès le départ, et continue de prévoir, que lorsque l'intérêt national entre en conflit avec l'intérêt provincial, c'est l'intérêt national qui a prépondérance, autrement, on assisterait à la balkanisation du pouvoir.

M. Morris: Je ne veux pas m'attarder trop sur ce point, mais j'aimerais faire remarquer au Comité qu'il en résulte un certain degré d'incertitude. Nous avons déjà parlé de l'imperfection des précédents, des interprétations, et du fait qu'un grand nombre d'entre eux ont été établis en cours de route. Ils ne font pas partie du fondement de la décision que devaient prendre dans les faits les tribunaux. Par conséquent, nous ne pouvons en grande partie qu'émettre des hypothèses, hypothèses rendues encore plus confuses par certains des termes que nous avons utilisés: usage, pratique, principe, coutume, convention, et, lorsque l'on se rend compte que la Cour suprême a de plus en plus ces dernières années tiré ses sources, pour ses décisions constitutionnelles, du droit constitutionnel et du droit international — où l'on trouve différentes significations que, on peut l'espérer, les juges connaissent: fondamentalement, le terme «convention» en droit international a une signification entièrement différente et beaucoup plus spécifique; c'est en d'autres termes une source écrite de droit. Je crois donc qu'il est valable de penser aux problèmes qu'engendre une entente entre le Canada et les États-Unis puisque ces derniers ont par le passé fait vigoureusement, sinon agressivement, valoir leurs points de vue dans leurs négociations avec les autres pays dont le Canada qui est une puissance moyenne, dotée d'un poids économique équivalant à un douzième ou un quinzième de celui des É.-U.

Cela rendra peut-être encore une fois le processus très aléatoire. C'est une des choses qui m'inquiètent parce que je pense que nous avons presque commencé les questions en évoquant l'insuffisance du processus de consultation et de discussion avec les provinces.

Il y a eu en fait relativement beaucoup de discussions et de consultations, et il y en aura de toute évidence encore. Pour l'électeur moyen et raisonnablement intelligent, le processus

[Text]

has been spent on discussions, meetings and debates through the media, and so forth, but that is required because of the complexity and reach of this treaty. Perhaps we should compare this with what they went through in the Law of the Sea Conference. We all know that there were meetings over an eight-year period, plus a preparatory commission which worked for approximately six or seven years prior to that, as I recall, before they arrived at a decision on the wording of a document that, in many ways, is comparable in its complexity with the document we have here.

Of course, the process tended to break down at the Law of the Sea Conference, and that process bored everybody to tears for years and years and made many lawyers a great deal of money.

It may be that we have unrealistic expectations of how much the provinces can be brought into the picture, with the understandable difficulty and reluctance that the federal government may have in wanting to reveal to ten provincial governments what is going on in its dealings behind closed doors with the U.S. The way our federal system works, that could force our federal representatives almost to be playing poker, with the agent of the other person across the table standing behind and signalling what cards are being held by the federal government, because it is something that is in the media all of the time.

Although there has already been a great deal of consultation and discussion, there may need to be more. For many years I have been saying, and infuriating my friends who are lawyers in the federal government, that the federal government has to be prepared to take some fairly substantial risks if it is going to measure up to what we expect of it under the term "label of cooperative federalism". The principal responsibility is on the federal government to meet that standard, which again may vary.

It is hard to pin down, but with a complicated document such as this, there needs to be an almost endless flow of information to the provinces, and there are going to be provincial authorities, officials or elected spokesmen who are going to breach confidences for what they see as legitimate reasons, and that will give the partners across the border—in this case the U.S. representatives—advantages. The U.S. will not face that in quite the same way, although some people might say that because the U.S. Senate comes into this—and at some stage both houses—and that it plays a role similar to that which the provinces play up here, we will all face the same problems.

But this is very complicated and as yet there are many undetermined factors at play. That makes it understandable, and probably inevitable with the best will in the world, that there will be friction and misunderstanding. So I think the committee should not be surprised that at times it will seem almost impossible to pursue this process.

This is the type of treaty about which I have real reservations or hesitation about the federal government's getting itself into a situation where it has to push, and push hard, to get it through. That is understandable, in a sense, but we may have

[Traduction]

peut sembler une suite ininterrompue de discussions, de réunions et de débats par le truchement des médias, nécessaires en raison de la complexité et de la portée de ce traité—et peut-être pourrions-nous les comparer au processus qui a été suivi par la Conférence sur le droit de la mer. Nous savons tous dans ce cas que des réunions se sont tenues pendant huit ans et qu'une commission a dû auparavant faire du travail préparatoire pendant environ six ou sept ans, si je me souviens bien, avant d'accoucher d'un document qui, à bien des égards, est comparable dans sa complexité au document de l'Accord de libre-échange.

Bien sûr, le processus a eu tendance à faire défaut, a traîné pendant des années et des années et a fait gagner beaucoup d'argent à un grand nombre de juristes.

Il se peut que nos attentes soient irréalistes en ce qui concerne la participation des provinces, avec la difficulté et les hésitations compréhensibles dont fait preuve le gouvernement fédéral dans les communications aux dix gouvernements provinciaux des tractations secrètes qu'il a avec les États-Unis. Le système fédéral fonctionne de telle manière que nos représentants fédéraux pourraient être forcés, pour ainsi dire, à jouer au poker avec l'argent de la partie adverse se trouvant debout de l'autre côté de la table et signalant quelles cartes détient le gouvernement fédéral parce que ce sont des renseignements communiqués à tout moment par les médias.

Il y a eu beaucoup de consultations et de discussions jusqu'à maintenant, il en faudra encore peut-être beaucoup. Pendant de nombreuses années, j'ai affirmé, et ce faisant je me suis attiré les foudres de mes amis qui sont avocats au sein du gouvernement fédéral, que le gouvernement fédéral doit être disposé à prendre des risques relativement grands pour satisfaire à nos attentes en matière de «fédéralisme coopératif». Il incombe donc au gouvernement fédéral de satisfaire à cette norme qui, encore une fois, peut varier.

C'est difficile à déterminer, mais en raison d'un document complexe comme celui-ci, il doit y avoir un flux presque incessant d'informations vers les provinces et il y aura des membres des gouvernements, des hauts fonctionnaires ou des députés provinciaux qui révéleront des renseignements confidentiels, pour ce qu'ils considéreront comme des motifs légitimes, et cela confèrera des avantages à nos partenaires commerciaux américains. Les États-Unis ne feront pas tellement face à la même situation, bien que certain pensent, en raison de l'implication du Sénat—et à un certain moment des deux chambres—qu'il en sera de même aux États-Unis.

Cela est très compliqué et pourtant de nombreux facteurs indéterminés sont à l'œuvre. Il est donc compréhensible et probablement inévitable, même avec toute la meilleure volonté du monde, qu'il y ait des frictions et des malentendus. Je crois donc que le Comité ne devrait pas se surprendre qu'à certains moments il sera presque impossible de poursuivre le processus.

C'est un genre de traité pour lequel j'ai de véritables réserves ou hésitations à cause de la situation dans laquelle se trouve le gouvernement fédéral qui doit déployer énormément d'efforts pour le faire accepter. Cela est compréhensible, en un

[Text]

an almost unrealistic timetable on both sides of the border, the way things are turning out.

Le sénateur Bazin: J'aimerais revenir, si possible, à quelque chose que vous avez dit monsieur Bernier, au sujet de la juridiction fédérale ne pouvant pas exercer un pouvoir et je pense que vous avez dit: «... sans une base propre de compétences pour le gouvernement fédéral.»

Est-ce que j'ai besoin de vous poser la question dans le cas présent, que vous reconnaissez que dans l'entente du libre-échange il existe au gouvernement fédéral une base propre de compétences?

M. Bernier: La réponse est oui. J'ai clairement dit que je reconnaissais qu'il y avait une base de compétences. Je trouve cette base dans le pouvoir fédéral en matière de commerce international. J'avais déjà en 1975, en écrivant un article sur «Les monopoles provinciaux sur les alcools», clairement avancé cette idée que la compétence fédérale en matière de commerce international devait normalement lui permettre de mettre ne oeuvre l'essentiel de ce qui se retrouvait dans le GATT. C'était peut-être risqué à cette époque-là mais c'était ma conviction et ça demeure ma conviction. Je l'ai répété après Tokyo Round et je le dis encore: dans un État fédéral où il y a une telle chose qu'une compétence en matière de commerce international, n doit s'attendre à ce que les grandes questions qui feront l'objet de débats fondamentaux au plan international en matière de commerce, soient considérées globalement comme des questions de commerce international.

Ceci étant dit, c'est une autre question de savoir comment elles sont transposées en législation interne terme et sur ce à quoi elles vont toucher exactement. Mais à la base, je n'ai aucun doute qu'il y a là un exercice de compétence en matière de commerce international.

Le sénateur Bazin: Sur le pouvoir de signer des traités, si je peux vous référer à l'article 132 des Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, qui établissait à l'époque les obligations du Canada d'être partie et de remplir, et je cite: «... envers les pays étrangers les obligations du Canada... à titre de partie de l'Empire britannique, découlant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers». Selon certaines personnes, cet article, à toute fin pratique, est périmé et l'on ne peut pas y trouver le pouvoir de signer des traités.

Est-ce que vous êtes d'accord avec cela?

M. Bernier: Oui.

Le sénateur Bazin: Quant aux lettres patentes de 1949 et aux pouvoirs du Gouverneur général, est-ce qu'à votre connaissance il y a eu dans cette transaction, si je peux dire, un transfert de pouvoirs qui permettrait d'affirmer que le Canada a le pouvoir de signer des traités?

M. Bernier: Je l'interprète de cette façon. Il s'agit d'une prérogative royale en matière de traités. Une prérogative qui était celle du roi ou de la reine de signer des traités, qui a été transférée globalement au Gouverneur général en conseil et qui est donc exercé par l'exécutif fédéral maintenant.

Certains ont soulevé le problème à savoir si, lorsque l'on parle d'exécutif, il ne fallait pas diviser l'exécutif en deux: à savoir, l'exécutif pour les fins provinciales et l'exécutif pour les

[Traduction]

sens, mais nous avons un échéancier presque irréaliste des deux côtés de la frontière, de la façon dont se présentent les choses.

Senator Bazin: I'd like to go back, if I may, to something you said, Mr. Bernier, about federal jurisdiction not be able to exercise a power unless — I think I have the exact words here — the federal government has a proper basis for competence.

Do I need to ask if you regard the federal government as having a proper basis for competence in the Free-Trade Agreement?

Mr. Bernier: The answer is Yes. I have clearly stated that I recognize a basis for competence. I find it in the federal power with regard to international trade. In 1975, in an article of mine, «Les monopoles provinciaux sur les alcools» *provincial monopolies over alcohol*, I argued this idea that federal competence in international trade should normally entitle the federal government to implement the main provisions of the GATT. That was a fairly daring argument in those days, but that was how I saw it, and I still see it that way. I repeated my assertions after the Tokyo Round and I repeat them again: in a federal state, where there is such a thing as full competence in international trade, it is natural that major trade issues that are the subjects of fundamental debate at the international level will be considered generally as international trade issues.

But it's another question when it comes to knowing how they can be converted into internal legislation and what exactly they will affect. But at bottom I have no doubt that this is an exercise of competence in international trade.

Senator Bazin: With respect to the power to sign treaties, if I may refer you to section 132 of the Constitution Acts, 1867 to 1982, in which Canada's obligations were established originally in the following terms: "performing towards Foreign Countries... the obligations of Canada... as Part of the British Empire, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries". Some people take the view that this provision is for all intents and purposes no longer valid and cannot be used as authority for signing treaties.

Would you agree with that?

Mr. Bernier: Yes.

Senator Bazin: With respect to the Letters Patent of 1949/1947? and the powers of the Governor General — does that transaction, if I may call it that, contain to your knowledge a transfer of powers that would make it possible to assert that Canada has the power to ratify treaties?

Mr. Bernier: I interpret it this way: we are dealing with royal prerogative as to treaties, the prerogative of the king or queen to sign treaties, and this was transferred holus-bolus to the Governor in Council, and is now exercised by the federal executive.

Some people have asked if we shouldn't, when speaking of "the executive", divide it in two, that is, the executive for provincial purposes and the executive for federal purposes, given

[Text]

fins fédérales, étant donné qu'en matière de partage et de compétences l'on dit généralement que le pouvoir exécutif suit le pouvoir législatif. Mais comme il s'agit ici plus proprement d'une prérogative qui n'était pas en tant que telle dans le partage des compétences, je serais porté à croire que, oui, on peut affirmer qu'il s'agit bien là d'un transfert au gouvernement fédéral d'un pouvoir en matière de signature des traités. Il ne s'agit pas du pouvoir de mise en oeuvre, il s'agit bien d'un pouvoir de signer, de conclure des traités.

Je ne connais pratiquement personne qui contesterait un pouvoir global au gouvernement central de s'engager en matière internationale dans quelque domaine que ce soit.

Le sénateur Bazin: Si l'on fait la distinction entre le pouvoir de signer ou le pouvoir d'engager le pays et la question de la mise en oeuvre, est-ce que vous seriez prêt à affirmer que le pouvoir de signer serait illusoire ou, à toute fin pratique, inexistant si l'on n'avait pas comme droit de suite le pouvoir de mise en oeuvre?

M. Bernier: Non, je n'affirmerais pas cela. Le sens de la décision du Conseil privé dans l'arrêt des conventions du travail, est à l'effet que le pouvoir de signer est une chose et le pouvoir de mettre en oeuvre est autre chose. Il a utilisé cette belle analogie du bateau qui navigue sur les eaux, enfin sur les eaux internationales, mais avec des compartiments qui demeurent encore étanches. C'est à travers la collaboration que ces questions doivent se résoudre. Ceci, dans d'autres domaines, a également été affirmé à d'autres reprises par la Cour suprême du Canada, c'est-à-dire que dans certains domaines c'est uniquement à travers la collaboration et la coopération que l'on pouvait arriver à régler certains problèmes spécifiques au fédéralisme canadien. Je crois qu'il y a quelque chose de vrai là-dedans.

Le sénateur Bazin: La mise en place de la commission et également d'un mécanisme de résolution de conflits, de même que l'avis que l'on peut donner en vertu du traité pour y mettre fin, lequel avis est quand même assez court, est-ce que cela constitue, selon vous, une façon pour les deux parties de mettre en place la mise en oeuvre de l'Entente, quitte à la modifier au fil des années?

M. Bernier: Je ne suis pas absolument certain de bien saisir votre question. Ce que je dirais sur la mise en oeuvre par rapport à ce que vous venez de dire, c'est qu'il y a certaines choses qui peuvent demander des interventions législatives fédérales. Dans la mesure où il s'agit d'une compétence fédérale, il n'y a aucun problème. Il y a d'autres choses qui peuvent demander, au niveau des comportements provinciaux, que l'on ne fasse pas certaines choses. Que l'on évite certaines choses, en particulier la discrimination.

La grande obligation qui est faite aux provinces au-delà de la question des alcools, c'est le traitement national. C'est là que l'on voit le plus loin et c'est là où il y a une obligation majeure qui est imposée aux provinces. Mais ce traitement national il comporte justement quoi? Une obligation d'éviter, de ne pas discriminer. Ceci pourrait être attaqué sans même, à mon sens, l'existence d'une législation fédérale simplement comme étant incompatible, s'il s'agit véritablement d'une atteinte ou d'une discrimination ayant pour objet le commerce

[Traduction]

that with respect to distribution of powers the general idea is that the executive power follows the legislative power. But since what we're dealing with here is more properly a prerogative, which wasn't as such involved in the distribution of powers, I would be inclined to believe that Yes, one can infer that this is indeed a transfer to the federal government of power to sign treaties. It's not the power to implement their provisions but well and truly the power to sign them, to ratify treaties.

I can hardly think of anybody who would contest the central government's comprehensive power to make commitments internationally, whatever the area.

Senator Bazin: If a distinction is drawn between the power to sign or to commit the country and the question of implementation, would you be prepared to say that the power to sign is illusory, or for all practical purposes nonexistent, if it is not backed up by the power to implement?

Mr. Bernier: No, I wouldn't say that. The principle underlying the Privy Council's decision in the Labor Conventions case was that the power to sign was one thing and the power to implement was another. They used the splendid analogy of a ship: it may be navigating in international waters but its own compartments remain water-tight. It is through cooperation that these questions must be settled. This has been affirmed in other areas on a variety of occasions by the Supreme Court of Canada: that in certain areas it's only by means of collaboration and cooperation that some of the problems specific to Canadian federalism can be solved. I think there is some truth to that.

Senator Bazin: Does the establishment of a Commission and of a disputed settlement mechanism, and the provision for giving notice of a desire to terminate the treaty (although that notice is pretty short), does all that constitute in your opinion a way for the two parties to provide for implementation of the agreement, even if they decide to amend it as the years go by?

Mr. Bernier: I'm not absolutely sure I know. What I would say about implementation vis-à-vis what you just said is that there are certain things that may require intervention by the federal legislature. As long as what's involved is a matter for federal jurisdiction, there's no problem at all. There are other things that may require certain conduct from the provinces, certain things they must not do. Certain things must be avoided, particularly discrimination.

The chief obligation that falls on the provinces, apart from the issue of alcohol, is national treatment. That's where we can see the farthest, and that's where there's a major obligation imposed on the provinces. But what exactly is "national treatment"? It is an obligation not to discriminate, and *discrimination* could be attacked without there being any federal legislation at all, simply on the grounds that it was incompatible, in the case of specific intent to discriminate against foreign goods, outside provincial jurisdiction.

[Text]

international comme étant en-dehors des compétences des provinces.

Le sénateur Bazin: Selon vous, j'imagine que chacun peut y donner sa définition mais est-ce que ce traitement national est un des éléments qui pourraient être inclus dans la définition de la paix de l'ordre du bon gouvernement?

M. Bernier: Non. Le traitement national généralement oblige à traiter les autres comme l'on traite ses propres citoyens ou ses propres biens. Ce qui serait en cause ici, ce serait un traitement discriminatoire. Quelque chose qui dans son objet même viserait à discriminer vis-à-vis l'étranger. Que ce soit interprovincial ou international, la question revient au même. Il s'agit à ce moment-là de quelque chose qui en principe ou, du moins, à la façon américaine, je dirais qu'il y a une présomption qu'une telle discrimination est inconstitutionnelle. A moins que l'on puisse établir qu'elle vise des objets strictement provinciaux, je dirais qu'il y a une présomption qu'elle est inconstitutionnelle en soi.

Le sénateur Bazin: Merci, monsieur le président, je vais laisser les autres poser des questions.

The Chairman: Much of this discussion reminds me of my good friend, the late Senator Grosart, whose office I inherited. He always used to say, "The trouble is that Canada is the only non-sovereign state in the world."

I should like to go back to your exchange with Senator Hicks, when you discussed the terms, "convention" and "principle." When the Constitution contains a specific provision, such as it does now in the amending formula, obviously that must be adhered to. The Meech Lake Constitutional Accord, if it is to become the Constitution of the land, would require unanimity. I believe Senator Bazin raised the analogy of the patriation of the Constitution and said that, in that instance, only a majority of the provinces was required to satisfy the principles enunciated by the court. In other words, we started with a situation where the federal government had only the support of two or three provinces to patriate the Constitution, and that is when the matter went to the court. The courts said that we were legally entitled to repatriate the constitution. I think the government took the position that if it pressed the matter forward, Westminster would have no choice but to hold its nose and do it. The courts said, "However, what you are attempting to do is go against proper constitutional convention", or whatever term might have been used. Then we went into new negotiations and got nine provinces to agree to a constitution. We did not get unanimity; we got nine provinces. Possibly, we could have done the same thing with eight provinces, if they included enough of the country's population.

At any rate, I do not see how in this case—where we do not have a specific constitutional requirement of seven out of ten or ten out of ten; we are only relying on convention—why seven out of ten is not enough to satisfy the convention you are speaking of, on the general matter of the treaty.

[Traduction]

Senator Bazin: Is national treatment, in your opinion (because I imagine everybody has his own opinion), one of the elements that could be included in the definition of "peace, order and good government"?

Mr Bernier: No. Generally national treatment obligates us to treat another country's goods or citizens as we would treat our own goods and citizens. What might be at issue here would be discriminatory treatment, treatment specifically intended to discriminate against the other party. Whether interprovincially or internationally, it comes to the same thing. At that point you're dealing with something that in principle, or at least, to adopt the American manner, I would say there was a presumption that this kind of discrimination is unconstitutional. Unless it can be established that it's aimed at purely provincial objectives, I would say there would be a presumption that it was inherently unconstitutional.

Senator Bazin: Thank you, Mr. Chairman, I'll let the others put some questions.

Le président: Une bonne partie de cette discussion me fait penser à mon bon ami, le regretté sénateur Grosart, dont j'ai hérité du poste. Il avait coutume de dire: «Le problème c'est que le Canada est le seul pays non souverain du monde.»

J'aimerais revenir à votre discussion avec le sénateur Hicks lorsque vous avez utilisé les termes «convention» et «principe». Lorsque la Constitution comprend une disposition particulière, comme la formule de modification, on doit évidemment s'y conformer. L'Accord constitutionnel du lac Meech, s'il devait devenir la Constitution du pays, devrait être adopté à l'unanimité. Je crois que le sénateur Bazin a soulevé l'analogie avec le rapatriement de la Constitution et a dit que, dans ce cas, seule une majorité de provinces devait satisfaire aux principes énoncés par le tribunal. En d'autres termes, au départ, le gouvernement fédéral n'avait l'appui que de deux ou trois provinces pour rapatrier la Constitution et a dû porter la chose devant les tribunaux. Les tribunaux ont déclaré que nous avions le droit sur le plan juridique de rapatrier la Constitution. Je crois que le gouvernement s'est dit que Westminster n'aurait d'autre choix que de donner suite à notre demande sans se poser de question si celle-ci lui était présentée. Les tribunaux ont toutefois dit aussi que nous tentions de déroger à la convention constitutionnelle établie ou quelque chose du genre. De nouvelles négociations ont donc été tenues et nous avons réussi à nous entendre sur une constitution avec neuf provinces. Nous ne sommes pas parvenus à obtenir l'unanimité: seulement neuf provinces étaient d'accord. Nous aurions peut-être pu faire la même chose avec huit provinces si celles-ci avaient représenté une proportion suffisante de la population canadienne.

De toute façon, je ne vois pas pourquoi il ne suffirait pas d'obtenir l'assentiment de sept provinces sur dix pour satisfaire à la convention dont vous parlez concernant le sujet général du traité, puisqu'il n'y a pas ici d'exigence constitutionnelle précise—sept provinces sur dix ou dix sur dix—et que seule la convention importe.

[Text]

I would like to return separately to discuss one or two matters of individual provincial jurisdiction. Could you comment, Professor Petter?

Professor Petter: I do not wish to emphasize the point too much, but I do not think that I have the evidence to make a case for a constitutional convention in the same sense as the that in patriation reference. I am arguing, though, that there is a constitutional principle. Under the convention, the court, in the patriation reference, said that you had to be able to point to a series of invariable precedents. I do not purport to do that. In that case, it was a convention of substantial consent. We are dealing in that entire grey area where we don't know whether three would have been enough—perhaps seven would have been enough—for substantial provincial consent. We know that nine was enough; we know that two was not.

I am saying that there, at least, we had in place a procedure that dealt with constitutional amendment, even if it was a somewhat anachronistic procedure. Here, however, my concern is that we are using a procedure that really is not intended to bring about a change in domestic arrangements. The Parliament of the United Kingdom had a role to play in our constitutional structure to do that and it had a responsibility to do that. The United States does not, and I would argue that the federal government does not, through the use of negotiations with the United States, have that colour of right. Therefore, I would argue as a matter of principle for a more rigorous requirement.

To refer back to my friend Mr. Fairley, I do not think it is holding the federal government up to ransom—perhaps it is the U.S. government that is holding us up to ransom. The federal government is free to insert, provided it can get agreement, a federal clause in this quasi-constitutional trade agreement, and it has chosen not to do so. So if anyone is holding us up to ransom, it seems to me it is much more likely to be the United States.

But with respect to the first component of your question, I would simply say that this is not a procedure which is intended to bring about any change, as I see it, in the re-allocation of powers. Therefore, I think there is a strong argument that any re-allocation that would result requires the full participation of the provinces.

The Chairman: I would like Mr. Fairley to comment on my next point, and there are really two parts to it. The first relates to the labour convention. That case dealt with an area of obviously provincial jurisdiction: property, civil rights and labour. The federal government purported to enter into a foreign treaty on a subject that was wholly provincial. I think that a court could find little difficulty in knocking that down by saying that the federal government was interfering in something that was none of its business. This Free Trade Agreement is in an area of wholly and clearly federal jurisdiction; namely,

[Traduction]

J'aimerais toutefois que l'on revienne un peu en arrière afin de discuter d'une ou deux questions liées aux compétences individuelles des provinces. Pourriez-vous nous faire part de vos commentaires M. Petter?

M. Petter: Je ne veux pas trop insister sur ce point, mais je ne crois pas disposer d'éléments suffisants pour avancer qu'il existe une convention constitutionnelle dans le même sens qu'il en existait une pour le rapatriement de la Constitution. Je soutiens toutefois qu'il existe un principe constitutionnel. En vertu de la convention, le tribunal a déclaré, dans le cas du rapatriement de la Constitution, que vous devriez être en mesure d'invoquer une série de précédents reconnus. Je ne vais pas aussi loin. Dans ce cas, il s'agissait d'une convention au sujet d'un consentement important des provinces. Nous nous retrouvons en pleine zone grise où nous ne savons pas si trois provinces ou peut-être sept auraient été suffisantes pour établir que nous avions obtenu un consentement concluant. Nous savons que neuf provinces étaient suffisantes, mais non deux.

Ce que je dis, c'est que, dans ce cas-là au moins, nous disposions d'une procédure d'amendement de la Constitution, même si celle-ci était quelque peu anachronique. Toutefois, dans le cas qui nous intéresse, je m'inquiète que nous ayons recouru à une procédure qui ne devrait vraiment pas servir à apporter des changements à des ententes intérieures. Le Parlement du Royaume-Uni avait un rôle à jouer au sein de notre structure constitutionnelle et il n'avait pas d'autre choix que d'agir ainsi. Les États-Unis—et j'ajouterais même le gouvernement fédéral par le truchement de négociations avec ce partenaire—n'ont pas l'ombre d'un droit en cette matière. Par conséquent, je serais enclin à appuyer par principe une procédure plus rigoureuse.

Pour revenir à l'intervenant de mon ami, M. Fairley, je ne crois pas qu'une province puisse exercer un chantage sur le gouvernement fédéral. Peut-être est-ce le gouvernement américain qui exerce un chantage sur nous. Le gouvernement fédéral était libre d'insérer une clause dérogatoire dans cet accord commercial quasi-constitutionnel, pourvu qu'il parvienne à conclure une entente à ce sujet mais il a choisi de ne pas le faire. Aussi, si quelqu'un exerce un chantage sur nous, il me semble qu'il est bien plus probable que ce soit nos voisins du Sud.

Mais en ce qui touche au premier élément de votre question, j'ajouterais simplement qu'il ne s'agit pas d'une procédure qui visait selon moi à apporter quelque changement que ce soit dans la répartition des pouvoirs. Par conséquent, je crois qu'il y a de bonnes raisons de croire que toute nouvelle répartition des pouvoirs nécessiterait le consentement unanime des provinces.

Le président: J'aimerais que M. Fairley nous fasse part de ses commentaires concernant le prochain point qui comporte en fait deux volets. Le premier concerne les conventions de travail. Cette affaire portait sur des questions relevant manifestement des provinces: la propriété, les droits civiques et le travail. Le gouvernement fédéral se proposait de conclure un traité international sur un sujet qui relevait entièrement des provinces. Il m'est assez facile de concevoir qu'un tribunal rejette sans trop hésiter ce type d'entente parce que le gouvernement fédéral s'était immiscé dans un domaine qui ne relevait nulle-

[Text]

international trade. The court may take quite a different look at that or may be able to distinguish things rather than overrule things. Would you agree that the court would not have too difficult a time distinguishing this case from the labour convention case?

Professor Fairley: I would certainly agree with you in general terms that the dimensions of the two situations are radically different. The labour convention case clearly involves provincial jurisdiction. In this case, while the agreement is dealing with international trade, we are talking about spillovers into areas of provincial jurisdiction, where the federal government or Parliament has not actively interfered with them. There has been acquiescence and co-operation on both sides. Really, what we are fighting about—if there is to be a fight, and there may not be—is something quite different. I think there is a point to be clarified here.

My arguments have all been directed towards having to play hardball. It might be that we would never reach that stage. What we are talking about is probably the very small number of areas wherein co-operative federalism fails; that is, where it is simply impossible to reach any kind of agreement. In that instance, what we will be talking about in the Free Trade Agreement on the federal side is the finding of a federal dimension to justify the legislation required to implement the agreement in conformity with our obligations to the United States.

The Chairman: Clearly, the federal enabling legislation that we will see in this Parliament some time this year is not going to deal only with Ontario wine, for example?

Professor Fairley: I think it would be a mistake for the legislation to pinpoint any particular areas. I think the strength of the federal position turns on the comprehensiveness of the legislation.

The Chairman: The legislation may be very specific as far as federal statutes are concerned but it will not attempt to be specific as far as provincial statutes are concerned.

Professor Petter: If I might interject, that is precisely the problem. The problem is not with the initial federal enabling legislation. I think we have not made enough of this distinction. The problem is not that the federal government cannot enact legislation pursuant to the agreement. The problem comes when the federal government, under the legislation, tries to say that the provinces cannot enact legislation.

The Chairman: Or that they must enact legislation.

Professor Petter: I think the disagreement is more about not enacting legislation. That is what makes it more difficult. In a sense, I think Mr. Fairley has a point when he says that there has been a movement in the direction of concurrence in this country. I would not rate it quite as highly as he does—I remember Labatts and Dominion Stores. He might want to think about those two cases. I agree with him; however, I think the irony arises if this legislation were actually to preclude the

[Traduction]

ment de sa compétence. Cependant, l'Accord de libre-échange dont on discute ici relève clairement et entièrement de la compétence fédérale puisqu'il porte principalement sur le commerce international. Le tribunal pourrait donc envisager cette question sous un angle tout à fait différent ou même être en mesure d'établir certaines distinctions plutôt que de rejeter l'ensemble du traité. Seriez-vous d'accord pour dire que le tribunal n'aurait pas trop de difficulté à distinguer ce cas de celui des conventions de travail?

M. Fairley: Je suis certes d'accord avec vous pour dire que ces deux situations sont radicalement différentes. L'affaire des conventions de travail relevait nettement de la compétence des provinces. Dans le cas qui nous intéresse, même si l'entente porte sur le commerce international, nous discutons d'empiètements sur les compétences des provinces et le gouvernement fédéral ou le Parlement ne s'est pas réellement immiscé dans celles-ci. Les deux parties ont donné leur consentement et fait preuve de collaboration. En fait, le problème ici — si problème il y a — est d'un ordre tout à fait différent. Je crois d'ailleurs que des éclaircissements sont nécessaires.

Mes arguments allaient tous dans le sens qu'il nous faudrait jouer dur. Or, il se pourrait bien que nous n'ayons jamais à le faire. Les difficultés résident probablement dans le très petit nombre de secteurs où le fédéralisme coopératif ne fonctionne pas, c'est-à-dire, où il est tout simplement impossible de trouver un terrain d'entente. Le gouvernement fédéral se devra alors de trouver une dimension nationale à l'Accord de libre-échange afin de justifier la loi requise pour mettre en œuvre les diverses dispositions de celui-ci conformément aux obligations que nous avons prises vis-à-vis des États-Unis.

Le président: Il est clair que la loi habilitante fédérale qui sera proposée au Parlement à un moment donné cette année ne traitera pas seulement de vin ontarien, par exemple?

M. Fairley: Je crois que l'on commettrait une erreur si cette loi s'arrêtaient à des questions précises. Je pense plutôt que la force de la position fédérale réside dans le caractère global de la loi.

Le président: La loi peut être très spécifique en ce qui concerne les lois fédérales, mais elle ne tentera pas de l'être pour les lois provinciales.

M. Petter: Si je peux intervenir, c'est justement là que se situe le problème. Celui-ci n'est pas lié à la loi habilitante fédérale. Je crois que nous n'avons pas suffisamment insisté sur cette distinction. Le problème, ce n'est pas que le gouvernement fédéral ne peut pas adopter une loi en vertu de l'Accord. C'est plutôt qu'il tente d'en faire adopter une qui enlève tout pouvoir législatif aux provinces en cette matière.

Le président: Ou les oblige à adopter loi de ce type.

M. Petter: Je crois que le désaccord est davantage lié à l'interdiction de légiférer. C'est ce qui le rend encore plus difficile à résoudre. En un sens, je crois que M. Fairley a raison lorsqu'il dit qu'un certain effort de concertation a été déployé dans ce pays. Je n'irais pas aussi loin que lui — je me souviens de Labatts et de Dominion Stores. Il pourrait peut-être songer à ces deux affaires. Je suis d'accord avec lui, mais je crois qu'il serait paradoxal que cette loi empêche réellement les provinces

[Text]

provinces from enacting valid legislation within their jurisdiction that had the effect incidentally of violating terms of this agreement, which deals with international trade, or of violating terms of this agreement that are ancillary to international trade yet are clearly within provincial jurisdiction. Can they legally do so? I think there are two reasons why they cannot.

It is one thing for the federal government to enact positive measures and for the doctrine of paramountcy then to prevent contradictory positive measures. It is a very different thing for the federal government to create an area of exclusive jurisdiction or no jurisdiction by saying to the provinces, "You cannot enact measures in this jurisdiction." I do not think the general trade power will sustain that because the general trade case to which Mr. Fairley referred, the Dickson judgment, draws very heavily on the Beetz judgment regarding the anti-inflation act. One of the real concerns that was shared by the court there was that it not be a use of power that inhibited the provinces from exercising their powers.

The second reason is this: There is a specific ruling from the Supreme Court, which has not been mentioned yet, which says that you cannot use the paramountcy doctrine to prevent the other level of government from creating a vacuum. *Dick v. the Queen* interpreted the final words of the Indian Act, which were preclusive, as saying that that would not be a legitimate use of the paramountcy doctrine. I can quote from Mr. Justice Beetz who said that "It would not be open to Parliament, in my view, to make the Indian Act paramount over provincial law simply because the Indian Act occupied the field." I take that to mean that the court will not permit the federal government to, in a sense, create a field and say, "By virtue of paramountcy you, the province, cannot enact legislation within this field." They will allow the federal government to enact positive measures, and, where they conflict, the provinces' measures will fall by the wayside; but they will not allow the federal government to identify a field and say, effectively, that the rule within that field is that you cannot enact any legislation or fabricate a rule of paramountcy that prevents any provincial legislation from taking place. That is the problem.

The Chairman: Something I have felt for some time, is that while it is fine to say that the federal government has the power to enter into this treaty under international trade—and I would argue that it probably has—it is quite another thing to suggest that that can be carried over into Sections 91 and 92 of the B.N.A. Act and say that, because we have entered into a treaty, the division of power as between sections 91 and 92 is now different than before we entered into that treaty. I cannot make that mental leap. The powers in section 91 are specific and the powers in section 92 are specific. Nothing that you do in the way of entering into one or ten treaties changes those powers.

Those are two points. I would be interested in hearing from you on.

[Traduction]

d'adopter, dans leurs domaines de compétences, des lois valables qui violeraient accessoirement les conditions de cet Accord qui sont liées au commerce international ou encore celles qui sont connexes au commerce international mais qui relèvent clairement de leurs compétences. Peut-il agir ainsi sur le plan juridique? Je crois que non, et ce, pour deux raisons.

Le gouvernement fédéral peut adopter des mesures législatives concrètes et laisser la doctrine de la primauté des lois fédérales empêcher ensuite l'adoption de mesures semblables qui seraient contradictoires. Il ne peut toutefois pas créer un secteur à compétence exclusive ou un secteur ne relevant d'aucune autorité en interdisant aux provinces de légiférer dans ce secteur. Je ne crois pas que le pouvoir général en matière de commerce pourrait justifier cette démarche parce que l'affaire mentionnée par M. Failey à ce sujet, le jugement Dixon, s'appuie en grande partie sur le jugement Beetz sur la loi anti-inflation. L'un des arguments retenus par le tribunal était que l'on ne pouvait se servir d'un pouvoir pour empêcher les provinces d'exercer les leurs.

La seconde raison est la suivante: il y a une décision précise de la Cour suprême qui n'a pas encore été mentionnée jusqu'à maintenant et qui déclare que vous ne pouvez utiliser la théorie de la primauté des lois fédérales pour empêcher l'autre palier de gouvernement de créer un vide juridique. Dans l'affaire *Dick c. la Reine*, on a décidé que les dernières dispositions de la Loi sur les Indiens, qui prévoyaient ce type d'empêchement, ne pouvaient être interprétées de manière à constituer une utilisation légitime de la théorie de la primauté des lois fédérales. Le juge Beetz a ainsi déclaré que le Parlement ne pouvait selon lui donner la primauté à la Loi sur les Indiens par rapport à une loi provinciale, simplement parce que la première loi lui est antérieure. Selon moi, il s'ensuit que le tribunal ne permettra pas que le gouvernement fédéral crée en un certain sens un secteur et dise ensuite: «En vertu de la théorie de la primauté des lois fédérales, vous, les provinces, ne pouvez adopter de lois dans ce secteur». Il autorisera le gouvernement fédéral à adopter des mesures concrètes qui auront préséance sur les mesures adoptées par les provinces lorsqu'il y a conflit, mais il ne lui permettra pas de décréter que l'on ne peut adopter de loi dans un domaine donné ou encore de se fabriquer un règle de primauté qui empêche l'adoption de toute loi provinciale. C'est là que se situe le problème.

Le président: Je crois depuis un certain temps qu'il est vrai de dire que le gouvernement fédéral a le droit de signer un traité dans le domaine du commerce international, mais c'est une chose totalement différente de suggérer que cela modifie la portée des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et, par conséquent, la répartition des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement. Je ne peux faire ce lien. Les pouvoirs mentionnés dans l'article 91 sont spécifiques et ceux mentionnés dans l'article 92 le sont autant. Que l'on signe un traité ou dix, cela ne change rien à ces pouvoirs.

J'aimerais que vous me fassiez part de vos commentaires concernant ces deux questions.

[Text]

Professor Fairley: I will address the second point first. The short answer is that I agree with you that you cannot make that leap. That is to say, the argument that because we entered into a trade treaty that changes the division of powers simply does not wash. The argument is that in virtue of our jurisdiction in relation to international trade—or general trade in commerce, whichever branch of the test Professor Petter referred to you choose—the federal jurisdiction is justified to implement. It is not in virtue of the treaty; it is in virtue of the implementing jurisdiction that they have in any event in the presence or the absence of the treaty.

To get to the stage of where the federal division of powers is altered, the argument would be that we recognize a new head of federal jurisdiction, which would be a foreign affairs power that would comprise the making and implementing of international obligations together. For a new head of jurisdiction to be recognized under the rubric of a foreign affairs power, clearly that would have to be subject to judicial review. Otherwise, you have precisely what Lord Atkins feared in the Labour Conventions case, the simple use of the instrumentality of a treaty to dismantle the Canadian federal state. Quite clearly, no court will go along with that.

I suggested in my preliminary remarks that the dimensions of the royal prerogative, constitutionally speaking, have now changed in virtue of the “Operation Dismantle” case. That is a significant development from the point of view that labour conventions could be reconsidered in a fashion that would jettison the black-letter barrier that it constitutes now for some kind of balancing between when Ottawa needs to take an initiative at the international level and implement it at home and when there is an area of traditional provincial jurisdiction. However, that is a new level of argument which so far has not been made in the courts and may never be. That is in answer to your second point.

With respect to the first issue Professor Petter replied to, namely, the right of the federal government to exclude the provinces, basically, I do not read the law in the way Professor Petter does. Once Parliament chooses to occupy the field—and a good example is criminal law versus property and civil rights—it is certainly open to Parliament to prohibit anything under the criminal law power. There are lots of cases which talk about the province being able to positively regulate, absent federal prohibition, but if there is a conflict between the federal prohibition and the provincial regulation the provincial regulation then falls.

The Chairman: Particularly if the “feds” get in there first.

Professor Fairley: That is right. In this case all that is necessary is for the federal government to occupy the field in the sense of setting up a minimum standard. For example, in relation to national treatment the federal legislation could simply say that anywhere in Canada the treatment of an impor-

[Traduction]

M. Fairley: Je vais traiter du second point en premier. En bref, disons que je suis d'accord avec vous et que je ne peux pas établir ce rapport moi non plus. L'argument voulant que la signature d'un traité entraîne des changements dans la répartition des pouvoirs n'est tout simplement pas acceptable. L'argument à invoquer est le suivant: le gouvernement fédéral est justifié de procéder à la mise en œuvre de l'accord en vertu de ses pouvoirs en matière de commerce international ou de son pouvoir général en matière de commerce — selon ce que M. Petter vous a conseillé. On ne doit pas invoquer le traité, mais plutôt le pouvoir d'application qui revient au gouvernement fédéral, qu'il y ait traité ou non.

Pour modifier la répartition des pouvoirs, il faudrait établir un nouveau domaine de compétences pour le gouvernement fédéral, comme un pouvoir en matière d'affaires étrangères qui comprendrait à la fois la conclusion et la mise en application d'ententes internationales. Pour qu'un nouveau domaine de compétences soit reconnu en matière d'affaires étrangères, il est clair qu'il devrait auparavant faire l'objet d'un réexamen judiciaire. Autrement, vous vous retrouvez précisément devant ce que Lord Atkins craignait dans l'affaire des conventions de travail, c'est-à-dire le simple recours à un traité afin de démanteler l'État fédéral. Il est parfaitement clair qu'aucun tribunal n'acceptera d'entériner ce genre de démarche.

J'ai suggéré dans mes remarques préliminaires que l'importance de la prérogative royale, sur le plan constitutionnel, avait maintenant été changée à la suite de l'affaire «Operation Dismantle». Il s'agit d'une évolution importante en ce sens que les conventions de travail pourraient être réexaminées d'une manière qui permettrait d'éliminer l'obstacle immuable qu'elles constituaient jusqu'à maintenant pour rétablir un certain équilibre entre, d'une part, la nécessité pour Ottawa de prendre certaines initiatives à l'échelle internationale et de les mettre en œuvre ici et, d'autre part, la protection des compétences traditionnelles des provinces. Toutefois, il s'agit d'un nouveau type d'argument qui n'a pas été invoqué jusqu'à maintenant devant les tribunaux et qui pourrait bien ne jamais l'être. Voilà pour ce qui est de votre second point.

En ce qui touche à la réponse de M. Petter concernant le premier volet de la question, c'est-à-dire le droit du gouvernement fédéral d'exclure les provinces, je dois dire que dans l'ensemble je n'interprète pas la loi de la même façon que lui. Une fois que le Parlement choisit d'occuper un secteur — et un bon exemple en est le droit criminel en matière de propriété et de droits civiques — il est certainement libre d'interdire tout ce qu'il veut en vertu du pouvoir que lui confère le droit criminel. De nombreux cas traitent de la possibilité pour les provinces d'établir une réglementation réelle en l'absence d'interdiction du gouvernement fédéral, mais lorsqu'il y a un conflit entre les deux paliers de gouvernement, le national a prééminence.

Le président: Particulièrement si le gouvernement fédéral est là le premier.

M. Fairley: C'est vrai. Dans le cas qui nous intéresse, tout ce que le gouvernement fédéral a à faire, c'est d'occuper ce secteur en établissant une norme minimale. Par exemple, en ce qui touche le traitement à accorder au niveau national à un produit important régi par l'Accord, la loi fédérale n'a qu'à

[Text]

tant product governed by the agreement will be an MFN standard—most favoured nation; I am using the GATT language which appears throughout the agreement. The result of that would be not necessarily uniformity and not necessarily a holus-bolus standard imposed on the provinces; all it would say is that the best deal accorded a particular product in any jurisdiction, be it federal or provincial, must be the deal you give to the commodity being regulated by the agreement—in this case, any import from the United States. That would be a minimum standard which the federal legislation could implement, and any conflict between that standard and the provincial legislation would be *ultra vires* the province or—well, if it is clearly an area of provincial jurisdiction, not *ultra vires* but, to observe the language, inoperative in virtue of the Canada-U.S. free trade legislation implementing the agreement. If there is no problem, all the implementing legislation has to do is be comprehensive in what it says and not just leave areas to doubt. You do not have a blanket prohibition saying the provinces cannot do this; you simply say, “The minimum standard is MFN in relation to “X” “Y” and “Z,” and you have the standard that you need.

The Chairman: Using the analogy of the GATT, which we have entered into through the federal government, many people tell me the provinces were consulted in our negotiations under the GATT to a much lesser degree than they were under this treaty. I do not know if that is correct, but certainly the business sector people whom I have spoken to all say that the consultation was infinitely greater this time than under the GATT, when they had a lot of complaints about not being consulted and civil servants were getting off on their own.

Under the GATT Professor Petter made the point in his opening remarks—and I may have this wrong—that under your concept of our cooperative federalism, which is almost constitutionally enshrined the way you describe it, the federal government should not—I suggest “should not” rather than “could not”—enter into a foreign treaty that would result in any retaliatory action against a province. Am I correct that it is something to that effect?

Professor Petter: I was using that as an example to suggest that if the form of treaty was such that it would clearly impair in some way the provinces’ ability to act, it should not do so. Yes.

The Chairman: Or produce retaliatory action against the province.

Professor Petter: As an example, yes.

The Chairman: But the GATT does that all the time. You can have compensation sought not against Canada but against an individual industry or province; countervail is used in the same way. Anti-dumping can be targeted. So the federal government may enter into trade agreements where there is the possibility of targeted retaliation.

[Traduction]

déclarer que ce traitement suivra partout au pays la règle de la W.P.F., soit celle de la nation la plus favorisée; je me sers de la terminologie du GATT puisque c’est celle que l’on retrouve tout au long de l’Accord. Cela ne garantira pas nécessairement une uniformité à l’échelle du pays et l’imposition d’une norme générale à toutes les provinces. Tout ce que cette règle dit, c’est que le meilleur traitement accordé à un produit donné dans l’une ou l’autre des juridictions, qu’elle soit fédérale ou provinciale, doit être celui qui est aussi accordé à ce produit — ici toute importation des États-Unis — dans le cadre de l’accord. Il s’agirait d’une norme minimale qui pourrait être appliquée par le truchement de la loi fédérale. Tout conflit entre cette norme et la législation provinciale serait réglé à l’avantage de la première ou — s’il s’agit nettement d’un domaine de compétence provincial — la loi fédérale visant à appliquer l’Accord de libre-échange canado-américain rendrait la loi provinciale inopérante, pour conserver la même terminologie. S’il n’y a aucun problème, il suffit que la loi d’application soit globale et ne laisse aucune zone grise. On n’a pas à formuler une interdiction générale empêchant les provinces de faire ceci ou cela; il suffit d’établir que la norme minimale est la règle de la N.P.F. pour ce qui est de «X» «Y» «Z», et vous avez la norme qu’il vous faut.

Le président: Pour poursuivre l’analogie avec le GATT, qui a aussi été signé par le gouvernement fédéral, beaucoup me disent que les provinces avaient été beaucoup moins consultées lors de la conclusion de cet Accord qu’elles ne l’ont été pour le traité de libre-échange. Je ne sais pas si c’est vrai, mais il est certain que les gens d’affaires avec lesquels je me suis entretenu sont tous d’accord pour dire que la consultation a été infiniment plus poussée cette fois-ci que dans le cas du GATT. À cette époque, ils s’étaient amèrement plaints d’un manque de concertation et du fait que l’on avait laissé faire les fonctionnaires.

Pour ce qui est du GATT, M. Petter a indiqué dans ses remarques préliminaires — et je peux me tromper — qu’en vertu de votre concept du fédéralisme coopératif, qui fait presque partie de la Constitution de la façon dont vous le décrivez, le gouvernement fédéral ne devrait pas — je suggère «ne devrait pas» plutôt que «ne pourrait pas» — conclure un accord international qui entraînerait des mesures de représailles contre une province. Est-ce bien cela?

M. Petter: Je me servais de cet exemple pour montrer que tout traité qui aurait pour conséquence de diminuer nettement d’une manière ou d’une autre l’aptitude des provinces à légiférer ne devrait pas être ratifié. Oui, c’est bien cela.

Le président: Ou entraîner des mesures de représailles contre une province.

M. Petter: À titre d’exemple, oui.

Le président: Mais c’est ce que l’on fait continuellement avec le GATT. On peut exiger une compensation non seulement du Canada, mais aussi d’une industrie ou d’une province, et les droits compensatoires obéissent au même mécanisme. Les mesures antidumping peuvent viser des cibles précises. Par conséquent, le gouvernement fédéral peut conclure des accords commerciaux même si des mesures de rétorsion sont possibles.

[Text]

Professor Petter: The difference is that the extent-of-obligations clause in the General Agreement on Tariffs and Trade refers to such reasonable measures as may be available. This has allowed Canada to argue—and again I shall have to defer to others as to the success of these arguments—that federalism is one component and that the working nature of federalism is another component which must be taken into account as to what is reasonable. That wording is far more malleable and sensitive to that cooperative federalist spirit you were talking about than the wording we find in the extent-of-obligations clause in this treaty.

Professor Morris: I would like to comment on the first remarks made by Scott Fairley. I think that this committee should be open to the expectation that the present government may well, if the matter ends up before the Supreme Court of Canada, be prepared to argue that the court should find that a general foreign affairs power, including a treaty implementation power, exists. If Chief Justice Laskin were still on the premises of the Supreme Court, it might well lean that way. Certainly, that is what Laskin taught me at school, if I understood him, and so did Frank Scott when he came to our faculty for a year. We are the one federal state that is without a reference to foreign affairs in its Constitution. Even when Australia was putting together, in consultation with Whitehall, its 1901 Constitution Act, it had learned enough by that time to realize that there was need for a reference to external affairs as being within the realm of the Commonwealth Government. They were probably thinking of external affairs in the context of dealing with London and with the Empire as opposed to the rest of the world, but it opened things up for Australia so that they avoided the worst of problems that we have had in Canada.

Perhaps this comment reveals a certain bias on my part, but I am convinced that there are legal advisers to this government who will be putting that argument forward and suggesting to the government that if it is going to end up in court and face all the uproar and controversy over this matter, it should go for broke and not just base its argument on international trade.

The Chairman: But on trade period?

Professor Morris: Yes.

The Chairman: You have stolen my thunder, because my last question was to be: Should the government refer this matter to the Supreme Court of Canada?

Senator Hicks: Is Professor Morris suggesting that the courts might infer that since that foreign affairs power has been part of our Constitution all along, this matter can be carried out without constitutional amendment?

Professor Morris: Yes. The Laskin view, if I understood him correctly, during my years of fairly close contact with him, was that you could find in favour of that argument in the general powers—he always insisted on calling it the “Peace, order and good government” clause—and that where there was a gap of such dimensions that it could not be allowed to continue in a national state that was totally sovereign, other than the amending powers still resting with Westminster—and they

[Traduction]

M. Petter: La différence est que la clause du GATT sur la portée des obligations des pays signataires parle de mesures raisonnables. Cela a permis au Canada d'alléguer—et je devrais demander à d'autres de se prononcer sur la valeur de ces arguments—que le fédéralisme est un élément et que le mode de fonctionnement du fédéralisme en est un autre qui doit être pris en considération pour juger de ce qui est raisonnable. Cette formulation est beaucoup plus souple et plus conforme à l'esprit d'un fédéralisme coopératif, auquel vous avez fait allusion, que la formulation de la clause qui figure dans l'accord actuel sur la portée des obligations.

M. Morris: J'aimerais commenter la première observation de M. Scott Fairley. Je pense que le Comité devrait s'attendre à ce que l'actuel gouvernement fédéral soutienne, si une telle question est soumise à la Cour suprême du Canada, qu'il détient un pouvoir général en matière d'affaires extérieures, y compris celui de faire appliquer un traité. Et si le juge en chef Laskin était encore à la Cour suprême, il serait probablement d'accord. C'est certainement ce que M. Laskin m'a enseigné, sauf erreur, de même que Frank Scott lorsqu'il est venu à notre faculté pendant un an. Nous sommes le seul état fédéral dont la Constitution ne fait pas mention des affaires étrangères. Même lorsque l'Australie rédigeait, de concert avec Whitehall, sa Loi constitutionnelle de 1901, elle avait acquis à ce moment-là suffisamment d'expérience pour voir qu'il fallait inclure les affaires extérieures dans le domaine de compétence du gouvernement du Commonwealth. Les Australiens envisageaient probablement les affaires extérieures dans le contexte de leurs rapports avec Londres et avec l'Empire, plutôt qu'avec le reste du monde, mais cela leur a permis d'éviter les problèmes qui se sont posés au Canada.

L'affiche peut-être ainsi un certain parti pris, mais je suis persuadé que les conseillers juridiques du gouvernement invoqueront cet argument et qu'ils recommanderont au gouvernement, si cette question est soumise aux tribunaux et qu'elle suscite la controverse, de jouer le tout pour le tout et de ne pas se limiter au commerce international.

Le président: Même si le litige est d'ordre commercial?

M. Morris: Oui.

Le président: Vous m'avez coupé l'herbe sous le pied car j'allais justement demander si le gouvernement devrait soumettre cette question à la Cour suprême du Canada?

Le sénateur Hicks: M. Morris prétend-t-il que les tribunaux pourraient conclure qu'il n'est pas nécessaire de modifier la constitution pour trancher ce litige parce que le pouvoir en matière d'affaires étrangères a toujours été inclus dans la constitution?

M. Morris: Oui. Le point de vue du juge Laskin, si je l'ai bien compris durant toutes les années où j'ai eu des contacts étroits avec lui, était qu'on pouvait trouver des raisons en faveur de cet argument dans les pouvoirs généraux—qu'il appelait toujours avec insistance la clause «Paix, ordre et bon gouvernement»—et que s'il existait une lacune telle qu'on ne puisse plus la tolérer dans un état national totalement souverain, mais à part les pouvoirs d'amendements que détenait

[Text]

took themselves too seriously when they finally did patriate the Constitution—the argument could be applied. I find it hard to read the present Supreme Court as to how it might react. We might find that the judges are prepared to take that line, that, yes, there was a foreign affairs power, that there had been a mistake in 1937 in refusing to say that you could talk of treaty legislation or legislation having to do with foreign relations even if a treaty were not involved. I am not predicting that that would be the outcome.

The Chairman: I have not been ignoring Professor Bernier, because for some time he has been nodding his head as to what others were saying but now he has indicated clearly that he would like to interject.

Professor Bernier: I strongly disagree with what has just been said. I do not believe that the courts will abide by the view described. The real concern is that if powers are couched in terms that are so wide that they can allow Parliament to change substantially and profoundly the division of competence between the federal government and the provincial legislatures, it will be rejected. This point has been raised in other areas than this area of treaty-making powers, and I think that the courts will stick with it. They said so in reference to the national dimension and on other occasions. I strongly believe that they will say so again. They will say that in this particular case it is not the general treaty-making power that is at stake, but the competence of Parliament to implement a treaty in a specific field, and they would judge on the basis of the field they are dealing with and will stick to that field.

The Chairman: Do you mean they will make, for example, the distinction between trade as opposed to labour?

Professor Bernier: Yes. They will determine that it is trade legislation and that they have enough on that basis to decide the case. They will not want to decide whether in the future they will be dealing with foreign affairs in general in such a way as to remove provincial competence.

Professor Morris: May I point out that we are quite unique in insisting on this approach. It is quite true that the courts have said that it is the head of power that is all important, whether the label be trade or whatever. Every other country takes the view that the central government must deal with foreign relations and that it must do so in good faith. Back in 1920, at the time of the Missouri and Holland incident in the United States, the same concern was raised, that the federal government will be able to ride roughshod over the states. It then became clear that what the court meant was that the treaty power must be used by the federal government in good faith; and a lot of emphasis was put on that point, although it has disappeared somewhat over the past 67 or 68 years, because there has not been a case in which anyone has been prepared to say that the U.S. federal government went out shopping around asking, "Who will enter into a treaty with us so that we can override state jurisdiction?" Perhaps Mr. Dobell will differ with me, but I think it would be a rare occasion in which any government would have anything to do with such a colourable device.

[Traduction]

encore Westminster—qu'ils ont prix trop au sérieux lorsqu'ils ont finalement rapatrié la Constitution—cet argument pourrait alors être invoqué. Toutefois, je ne peux dire comment la Cour Suprême actuelle réagira. Peut-être verrons-nous les juges abonder en ce sens, et dire que, oui, il existe un pouvoir en matière d'affaires extérieures, qu'une erreur a été commise en 1937 en omettant de dire qu'on peut parler d'une loi sur les traités ou d'une loi relative aux affaires extérieures, même s'il n'y a pas traité. Mais je ne veux pas présumer des résultats.

Le président: Je n'ai pas ignoré M. Bernier qui, depuis un certain temps, approuve de la tête ce que les autres disent; mais il a maintenant indiqué qu'il aimerait intervenir.

M. Bernier: Je ne suis pas du tout d'accord avec ce qui vient juste d'être dit et je ne pense pas non plus que les tribunaux seraient de cet avis. Voici le véritable problème: si les pouvoirs sont formulés en des termes si vagues qu'ils permettent au Parlement de modifier considérablement et en profondeur le partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les assemblées législatives provinciales, cet argument sera rejeté. Il a déjà été invoqué dans d'autres domaines que celui du pouvoir de conclure des traités, mais je ne pense pas que les tribunaux voudront élargir le débat. C'est en effet ce qu'ils ont déclaré en ce qui concerne la dimension nationale et d'autres questions. Je suis convaincu qu'il diront la même chose. Dans ce cas précis ils déclareront probablement que ce n'est pas le pouvoir général de conclure des traités qui est en cause, mais plutôt la compétence du Parlement d'appliquer un traité à un domaine précis; leur jugement ne portera que sur le domaine à l'étude et ils s'en tiendront à ce domaine.

Le président: Pensez-vous qu'ils feront une distinction, par exemple, entre le commerce et la main-d'œuvre?

M. Bernier: Oui. Ils diront qu'il s'agit d'une loi à caractère commercial et que cela leur suffit pour rendre un jugement. Ils ne voudront pas s'engager, à l'avenir à se prononcer sur la question des affaires étrangères en général, d'une manière qui risquerait de limiter les domaines de compétence provinciale.

M. Morris: Permettez-moi de vous faire remarquer que nous sommes les seuls à insister sur cette approche. Il est très vrai que les tribunaux ont déjà déclaré que c'est le pouvoir central qui a le plus d'importance, qu'il s'agisse de commerce ou autre. Tous les autres pays estiment que si le gouvernement central doit s'occuper d'affaires extérieures, il doit le faire de bonne foi. En 1920, à l'époque de l'incident du Missouri et du Holland aux États-Unis, la même question a été soulevée, à savoir si le gouvernement fédéral pourrait annuler des décisions prises par des états. On a vu par la suite que le tribunal voulait dire que le gouvernement fédéral doit se servir de bonne foi de son pouvoir de conclure des traités; on a beaucoup insisté sur ce point, bien que la question n'ait plus été soulevée au cours des dernières soixante-sept ou soixante-huit années, parce que personne n'a jamais prétendu que le gouvernement fédéral des États-Unis avait cherché à conclure un traité dans le seul but d'empiéter sur les compétences des états. M. Dobell ne sera peut-être pas de cet avis, mais je pense qu'il est peu probable qu'un gouvernement utilise un moyen aussi détournée.

[Text]

The Chairman: Let me pursue this matter with Professor Bernier. Let us assume that the matter of international trade and commerce comes before the court and that the argument is that it is essentially an area of federal jurisdiction and, therefore, within the competence of the federal government to enter into treaties. I saw you nodding your head when I was making the point a few moments ago. However, this decision would not change the powers in sections 91 and 92. Let us take, as an example, the wine situation in Ontario. I would take from most of your testimony this evening that the federal government might say to Ontario, "Here is this treaty and would you please live up to it." If Ontario said, "No, we do not intend to live up to it as it applies to our wine industry", there is nothing the federal government can do about it.

Professor Bernier: No, I disagree.

The Chairman: I am sorry—you disagree?

Professor Bernier: I disagree that nothing could be done. I also disagree if the implication was that the federal Parliament could legislate to take over the wine or the Ontario Liquor Board. What I am basically saying is that the federal Parliament can simply state in clear terms that certain types of conduct are incompatible with its undertakings under international law by reference to its international trade power. That will be enough. Even if there were no treaty, I would still suggest that you can attack, in constitutional terms, certain types of contracts on the part of provincial liquor boards right now, if we wanted to, to the extent that they legislate with the intent to discriminate. That is beyond the competence of the provinces if the specific intent is to discriminate. Therefore, right now, the decision of the GATT means that in those areas where the liquor boards discriminate they are doing something that is beyond their competence.

The Chairman: I understand that it is an offence under the GATT.

Professor Bernier: Yes, and it will still be under this treaty.

The Chairman: I understand that it is an offence under the GATT, and that the countries who are injured can take retaliation and even confine that retaliation to Ontario, if they wish. However, I did not understand your point, namely that the action by the provinces is not just an offence under the GATT, that it is beyond their jurisdiction because it encroaches into the federal sphere.

Senator Hicks: It may be beyond their jurisdiction in Canadian law.

Professor Bernier: I would argue very strongly that whatever the provinces do in the field of trade that has a protectionist or discriminatory intent and goal is in itself beyond their competence.

[Traduction]

Le président: Permettez-moi de poursuivre cette discussion avec M. Bernier. Supposons que la question du commerce international soit soumise à un tribunal et qu'on prétende qu'il s'agit essentiellement d'un domaine de compétence fédérale et que, par conséquent, il est du ressort du gouvernement fédéral de conclure des traités. Je vous ai vu acquiescer de la tête lorsque j'ai parlé de cette question il y a quelques instants. Toutefois, cette décision ne changerait pas les pouvoirs qui figurent aux articles 91 et 92. Prenons par exemple la question du vin ontarien. D'après la plupart des témoignages que j'ai entendus ce soir, le gouvernement fédéral pourrait bien dire à l'Ontario: «Voici le traité et vous devrez vous en accommoder». Si l'Ontario répliquait: «Non, nous n'avons pas l'intention de nous en accommoder en ce qui concerne notre industrie vinicole», le gouvernement fédéral ne pourrait rien faire.

M. Bernier: Non, je ne suis pas d'accord.

Le président: Pardon, vous dites que vous n'êtes pas d'accord?

M. Bernier: Je ne suis pas d'accord lorsque vous dites qu'il n'y aurait rien à faire. Je ne pense pas non plus, si c'est ce que vous avez voulu insinuer, que le gouvernement fédéral pourrait adopter une loi s'appliquant au vin de l'Ontario ou à la Régie des alcools de l'Ontario. Je veux tout simplement dire que le gouvernement fédéral ne peut qu'énoncer en termes clairs que certains types de conduite sont incompatibles avec ses engagements internationaux, en vertu du droit international, pour ce qui est de son pouvoir de conclure des accords commerciaux à l'échelle internationale. Ce serait suffisant. Mise à part la signature d'un accord, je dirais qu'il est possible, si on le désire, d'attaquer au plan constitutionnel certains types de contrats conclus par des sociétés des alcools provinciales, dans la mesure où leurs règlements sont discriminatoires. Une province qui adopte une loi dans un but discriminatoire outrepassé les limites de sa compétence. Par conséquent, la décision du GATT signifie que dans ces domaines où les sociétés des alcools font de la discrimination, elles outrepassent leurs compétences.

Le président: Si je comprends bien, il s'agit d'une infraction GATT.

M. Bernier: Oui, et ce sera également le cas aux termes de cet accord.

Le président: Je comprends qu'il s'agit d'une infraction au GATT et que les pays qui subissent ainsi un préjudice puissent prendre des mesures de rétorsion, qui pourraient même viser uniquement l'Ontario, si c'est ce qu'ils désirent. Toutefois, je n'ai pas bien compris votre argument quand vous avez dit qu'en prenant de telles mesures les provinces ne commettent pas seulement une infraction aux termes du GATT, mais qu'elles dépassent leur domaine de compétence parce qu'elle empiètent sur le domaine de responsabilité fédérale.

Le sénateur Hicks: Elles outrepassent peut-être leur compétence en vertu du droit canadien.

M. Bernier: Je soutiens fermement que toute province qui prend intentionnellement une mesure commerciale protectionniste ou discriminatoire outrepassé les limites de sa compétence.

[Text]

The Chairman: I see. That is very clear and very interesting. Perhaps we should get comments from some of the others on that. Professor Petter?

Professor Petter: Mr. Chairman, I will say very briefly that, on the wine question, I agree with Professor Bernier. In fact, the importation of Intoxicating Liquors Act, which is a federal act, supports in large measure the existing practices of provinces with respect to wine. I think that wine has been put forward as the example and I consider it to be a rather weak example. I agree that the wine practices are very vulnerable and that their intent seems to be violative of a trade argument.

However, my argument is that there are other components of this agreement which are far more defensible as provincial areas—in other words those dealing with energy, investment, services and monopolies. I come back to the point, however, that apart from the areas where there is intent, as Professor Bernier says, there are other areas where the province can pursue objectives for an intent that has nothing to do with international trade; an intent that is purely domestic and legitimate, but one which nevertheless would violate the treaty; and that is the problem.

The Chairman: However, even if it did violate the treaty but was clearly within the provincial jurisdiction—leaving aside for the moment the matter of wine—for a purpose unrelated to trade, and, by that mechanism, violated the treaty, then I suppose the United States could tear up the treaty or give notice of termination, or simply take remedies under the treaty.

Professor Petter: Yes. Professor Fairley's argument, as I understood it, was that the federal government could enact paramount legislation. I think their ability to do that is rather more limited than Professor Fairley considers, but I do think that the other powers in the background, such as the disallowance power, are much more likely to come into play.

The Chairman: Do you really think that the disallowance power will be used in this day and age?

Professor Petter: I do not think that my colleagues on this panel want to admit it but what we are talking about is doing exactly the same thing through paramouncy: Disallowing the ability of the provinces to enact legislation within their jurisdiction. They do not want to bite the bullet and say: "Let's actually use the disallowance power", but that is the effect of their argument.

I do not think the courts will be as inclined, as does Professor Fairley, to use paramouncy to intrude.

The Chairman: Gentlemen, after two and a half hours we seem to have brought this whole matter down to a nub. Perhaps we should pursue it for a minute.

Professor Bernier: Perhaps there is a case of double aspect here that could be involved in the sense that the federal government could be legislating under its international trade power with some implications on provincial legislation and ancillary applications. Indeed there could be valid provincial legislation which is not intended to discriminate or to go

[Traduction]

Le président: Je vois, c'est très clair et très intéressant. Peut-être devrions-nous solliciter d'autres avis à ce sujet. Monsieur Petter?

M. Petter: Monsieur le président, je dirai pour être bref que je suis d'accord avec M. Bernier pour ce qui est de la question du vin. En fait, la Loi sur l'importation des boissons enivrantes, qui est une loi fédérale, permet dans une large mesure les pratiques actuelles des provinces en ce qui concerne le vin. Je ne pense pas que le vin constitue un bon exemple pour ce qui est de la question qui nous intéresse. Je concède que les pratiques commerciales en ce qui concerne le vin sont très critiquables et qu'elles semblent enfreindre l'accord commercial.

Toutefois, cet Accord couvre d'autres secteurs qu'il serait beaucoup plus facile de défendre comme des domaines de compétence provinciale, notamment ceux de l'énergie, des investissements, des services et des monopoles. Outre les domaines où le but visé est véritablement discriminatoire, il y a d'autres domaines, comme l'a dit M. Bernier, où les provinces peuvent poursuivre des objectifs qui n'ont rien à voir avec le commerce international, qui sont légitimes et purement internes, mais qui violent néanmoins le traité, et c'est là qu'est le problème.

Le président: S'il y avait violation du traité dans une domaine de compétence exclusivement provinciale, je suppose que les États-Unis pourraient déchirer l'accord ou y mettre fin, ou encore prendre des mesures de rétorsion aux termes de l'Accord.

M. Petter: Oui. M. Fairley soutenait, si j'ai bien compris, que le gouvernement fédéral pourrait promulguer une loi qui aurait préséance. Je pense que ce serait plus difficile de à faire que de ne le pense M. Fairley, mais qu'il est beaucoup plus probable que d'autres pouvoirs soient invoqués, en particulier le pouvoir de désaveu.

Le président: Pensez-vous réellement qu'on invoquerait de nos jours le pouvoir de désaveu?

M. Petter: Je ne pense pas que mes collègues ici soient prêts à l'admettre, mais on obtient exactement le même résultat avec le pouvoir prépondérant: désavouer la capacité des provinces de légiférer dans leur secteur de compétences. On ne veut pas se compromettre et décider de recourir au pouvoir de désaveu, mais cela revient au même.

Je ne crois pas que les tribunaux seront portés, comme le prétend M. Fairley, à proposer de recourir au pouvoir prépondérant pour envahir l'autre champ de compétences.

Le président: Messieurs, après deux heures et demie de discussion, il semble que nous avons touché à l'essentiel de la question, mais peut-être pourrions-nous poursuivre encore un instant.

M. Bernier: Nous sommes peut-être en présence d'un exemple où ces deux volets interviennent, en ce sens que le gouvernement fédéral pourrait, en se prévalant de son pouvoir de régir le commerce international, adopter des lois qui auraient une incidence sur les lois provinciales et leur application. De fait, il pourrait y avoir des lois provinciales valides, qui ne com-

[Text]

against this trade agreement but which could have an accessory effect in that they are not in compliance with the treaty. The problem then will be to decide under the double aspect doctrine whether there is a functional incompatibility between the two. If there is a functional incompatibility between the two, I would say that the federal paramountcy would eventually prevail.

Otherwise we know that the courts will do their best not to find a functional incompatibility between the two. They will try to avoid finding that the provincial legislation is out of bounds if the intent is not to discriminate. That is what I believe they should be doing.

The Chairman: Therefore in dealing with a specific matter such as Professor Petter's reference to the article in today's *Globe and Mail* on the energy question, and the decision by the Province of Alberta to hold oil and gas in the ground—not because of a concern to have a 20-year reserve but simply because they want to hold it there in order to get a higher price later on when oil prices rise or something of that nature—that clearly would be in violation of the agreement. If a province did that, then do you think that the federal government could override that legislation in some fashion?

Professor Bernier: What you are saying is that here is a case where there is valid provincial legislation which has a goal that is not discriminatory in essence but is for some other purpose. On the other hand, here is the agreement that says that this type of conduct is not acceptable. I would really have to see exactly the terms of the accord on this aspect and determine what are the terms of the legislation, and then try to find out whether they are really incompatible or whether one can find to the contrary. In the end, at some point you have to go case by case, and there is no way that we can just say across the board that there is a simple answer to all of this. Each is within its own competence; each has no intent to discriminate, or there is no intent to discriminate on the part of the province. However, there is also the federal power over international trade. I think that in the end you have to look at whether the two are really incompatible. If they are not, I would say that the provinces can go ahead with that particular piece of legislation.

Unfortunately, Mr. Chairman, that is not a clear answer to your question.

The Chairman: I understand that if we use these analogies it is very difficult unless you become very specific. For instance, with the analogy I have used, you could find that the provisions of the GATT make that an improper thing to do, without even referring to the bilateral agreement.

Let me ask my final question. I am continuing with my questions because no other member has indicated an interest in asking them—

Senator Hicks: I have one little postscript that I want to pose.

[Traduction]

portent aucune mesure discriminatoire et qui ne contreviennent pas à cet accord commercial, mais dont certains effets accessoires ne respectent pas les conditions du traité. Le problème consisterait à trouver si entre les deux niveaux de compétence, il y a une incompatibilité fonctionnelle. En l'occurrence, ce serait, selon moi, le pouvoir prépondérant du fédéral qui prévaudrait éventuellement.

Dans le cas contraire, nul n'ignore que les tribunaux feraient tout leur possible pour ne pas constater une incompatibilité fonctionnelle entre les deux paliers. Ils éviteraient absolument de dire que la province a adopté une loi inconstitutionnelle, si son intention n'était pas d'utiliser de discrimination. Je crois d'ailleurs que c'est ce qu'ils devraient faire.

Le président: Par conséquent, s'ils avaient à se prononcer sur des cas similaires à celui rapporté dans l'article du *Globe and Mail* d'aujourd'hui concernant la question énergétique, dont M. Petter parlait, et sur la décision de la province de l'Alberta de garder son pétrole et son gaz naturel en réserve dans le sol—non pas uniquement pour se constituer une réserve de 20 ans mais simplement parce qu'elle préfère attendre que les prix soient plus favorables et hausser son prix ensuite—ils jugeraient certainement que ces mesures contreviennent à l'accord. Si une province agissait ainsi, croyez-vous que le gouvernement fédéral pourrait casser sa loi?

M. Bernier: Si je vous interprète bien, vous citez un cas où une province a adopté une loi en bonne et due forme, dont le but n'était pas essentiellement discriminatoire, mais qui visait d'autres fins. Par ailleurs, il y a l'accord qui dit que ce genre de pratique n'est pas acceptable. Il me faudrait voir quel est le libellé exact de l'accord sur ce point et déterminer quelles sont les dispositions de la loi, pour ensuite établir si ces deux aspects sont vraiment incompatibles, ou si c'est le contraire. Tout compte fait, il faut y aller cas par cas, car il n'existe pas de jugement qui vaille dans tous les cas. Chaque partie agit dans le cadre de ses compétences; ni l'une ni l'autre n'a l'intention d'utiliser de discrimination, du moins on ne décèle pas de telle intention de la part de la province. Pourtant, on ne peut nier l'existence du pouvoir fédéral de régir le commerce international. En fin de compte, je crois qu'il faut se demander s'il y a vraiment incompatibilité entre les deux paliers de compétences. S'il n'y a pas incompatibilité, la loi provinciale en question pourrait être maintenue.

Malheureusement, monsieur le président, je doute que cela réponde à votre question.

Le président: Sauf erreur, lorsqu'on se sert de ces exemples, qui comportent des éléments similaires, il devient très difficile de répondre catégoriquement, à moins de les examiner en détail. Dans l'exemple que j'ai utilisé, on pourrait en déduire que les dispositions du GATT rendent cette pratique inacceptable sans même s'en référer à l'accord bilatéral.

J'aimerais poser une dernière question. Si je continue de vous interroger, c'est qu'aucun autre membre n'en a manifesté l'intérêt...

Le sénateur Hicks: J'aurais un mot à ajouter à ce que vous avez dit.

[Text]

The Chairman: My last question is whether or not you think it would be a good idea for the federal government to make a reference to the Supreme Court of Canada relative to this agreement and, if so, what reference should be made?

Professor Bernier: Perhaps I might lead off on this question. I am not sure that it would be a good idea. I am not sure that the Supreme Court would be happy to receive such a reference. I think it would consider that before it had some experience with the working of the agreement it would not be happy to decide in the abstract; and my view is that it should avoid doing so.

Professor Morris: I think I agree with Professor Bernier. I would suspect that a lot of the mandarins who are advising the government feel the same way. For one thing, it is all too unpredictable and very difficult to know just what it would end up with. Also, it might be putting the court in an unfair situation.

The Chairman: Professor Fairley, what is your view on the same point?

Professor Fairley: I would agree, although I think my reasons are a little different. My problem with that is: Why second-guess your own jurisdiction? Mr. Mulroney has said that he has the 97 per cent solution; Mr. Hnatyshyn has said that he has the 100 per cent solution. As a tactical matter, if you want to get the legislation through, you set up the instrumentality. Then if the provinces do not agree, let them attack. Take the high ground first as opposed to going cap in hand to the court and saying, "We're not sure about this. What do you think?"

The Chairman: That is a political argument as to why the government might not take one's advice, if you suggested that it should make the reference. The other two witnesses have said that the reference should not be made anyway, apart from the position you have put. If I were the government I would take your position, and I quite follow it.

Professor Fairley: That ties in, though, because once you have the legislation, and once it is in place, you do have concrete factual circumstances in which to resolve the constitutional question; whereas if you simply submit the question, you do not have that, and it is that much less predictable than if the legislation is on the table and working.

The Chairman: Professor Petter, on the same point.

Professor Petter: I would give a "yes and no" answer, and I will give you the "no" answer first.

I agree with a lot of what has been said. Furthermore, the trouble is that you are likely to get a question that is framed in a way that is self-serving and an answer that is framed in a way that, to the judiciary, is self-serving in the sense that they will not want to go out on these limbs and you may not be better off.

However, I think there is some virtue in at least considering it, and I will give you the reason for that. It seems to me that a

[Traduction]

Le président: Comme dernière question, j'aimerais savoir si oui ou non ce serait une bonne idée de suggérer au gouvernement fédéral de renvoyer ces aspects de l'accord à la Cour suprême du Canada, et si oui, de quelle nature devrait être ce renvoi?

M. Bernier: Je pourrais peut-être répondre à cette question. Je ne suis pas sûr que ce soit là une bonne idée. Je doute que la Cour suprême soit très heureuse qu'on lui soumette un tel renvoi. Elle considérerait sûrement qu'avant d'avoir acquis une certaine expérience sur la manière dont l'accord est appliqué et applicable, il ne serait pas approprié de se prononcer sur la foi de simples hypothèses et, selon moi, elle aurait tout avantage à éviter cela.

M. Morris: Je suis d'accord avec le professeur Bernier. Je présume que les nombreux experts qui conseillent le gouvernement sont du même avis. D'une part, les conséquences sont trop imprévisibles et il serait très difficile de prédire comment les choses tourneront. Cela pourrait également placer les tribunaux dans une position plutôt inconfortable.

Le président: Professeur Fairley, qu'en pensez-vous?

M. Fairley: Je suis d'accord, mais pour des raisons un peu différentes. Je me demande pourquoi il faudrait remettre en question ses propres compétences? M. Mulroney prétend qu'il a la solution à 97 p. 100, et M. Hnatyshyn à 100 p. 100. La stratégie consisterait simplement à mettre les instruments en place pour que les lois soient adoptées. Il incomberait alors aux provinces de contester, si elles ne sont pas satisfaites. Il faut marcher assez assurance et non s'adresser au tribunal sans grande conviction en disant: «Je ne suis pas sûr de ceci. Qu'en pensez-vous?»

Le président: Cela justifierait politiquement le gouvernement de ne pas renvoyer cette question à la Cour suprême. Les deux autres témoins ont dit qu'il ne serait pas souhaitable de le faire, de toute façon, en plus des raisons que vous avez invoquées. Si j'agissais au nom du gouvernement, j'adopterais votre position, à laquelle je souscris entièrement.

M. Fairley: Cela se tient, car dès que la loi sera adoptée et en vigueur, il y aura des circonstances concrètes sur lesquelles les tribunaux pourront s'appuyer pour résoudre les questions constitutionnelles, tandis que si la question leur est simplement soumise à l'avance, compte tenu de l'absence de faits concrets auxquels se référer, il sera beaucoup plus difficile de prédire l'issue de leur jugement.

Le président: Professeur Petter, pourriez-vous poursuivre sur la même question?

M. Petter: Ma réponse serait plus nuancée. Je vous parlerai des côtés négatifs.

Je souscris à bien des arguments qui ont été invoqués. Qui plus est, le problème, c'est qu'il y a fort à parier que la question soumise sera formulée d'une façon qui sert le demandeur, et que la réponse accommodera les instances judiciaires, en ce sens qu'elles n'oseront pas se prononcer sur autre chose que ce qu'on leur a demandé, et il en sera peut-être mieux ainsi.

Mais je pense qu'il y a au moins certains avantages à en considérer la possibilité, et je vous explique ce qui me porte à le

[Text]

contradictory message is being sold on free trade that can only be answered one way or the other by the Supreme Court. One contradictory message that has been sold is that it does not have any effect on provincial powers. Frankly, I think that today's panel has put that to rest. The other message is to the Americans: "Don't worry, we can bring the provinces into line." I am very interested, and I think the provinces should be very interested, in knowing how that circle gets squared. Litigation would certainly put the federal government to the test. The federal government could be in a further uncomfortable situation on this issue because I think it is in a highly contradictory position. I suspect that the federal government would not want the answer it would get from the courts.

Senator Hicks: Professor Morris, you certainly were not in agreement with the 1937 Labour Conventions case. Is this a view that you have held for 50 years or one that has developed more recently? That is only a preliminary question.

While you think that it made bad law, you did not go so far as to say that the case ought to have upheld the right of the federal government to legislate contrary to provincial interests in a field normally considered to be one of provincial jurisdiction, or would you go that far?

Professor Morris: I am just old enough to have been involved in two of the last cases involving the Privy Council from Canada. However, at that time, had I been a member of the bar and possibly involved in pursuing this, I would have pushed strongly to have the Privy Council uphold the position to have the federal government given that authority. To some extent I believe that the situation has changed by the lapse of time and the practices that have been followed of some varying degree of consultation and attempts to get prior consent of the provinces. The expectations of our society pretty well from coast to coast are somewhat different.

It may be rather late in the day to go for a total reversal. I would like it in the sense that I think it would be a tidier decision. I believe that the wrong approach was taken. I think that they should have asked, whether there was a foreign affairs power or a treaty power. They should have talked in those terms, as do all the other constitutions.

It might have meant that they would have given something closer to a Missouri and Holland decision. It really has not made that much difference in the U.S. because there are political constraints on the federal government.

In a very complex and comprehensive treaty that will touch so many aspects of our life, socially and economically, it is a government with courage—maybe false courage—that is prepared to go charging into the lists and say, "Throw out labour conventions and we'll put up with all the flack."

[Traduction]

croire. Je semble déceler certaines contradictions dans les messages sur le libre-échange, contradictions qui ne pourront être résolues d'une façon ou d'une autre que par la Cour suprême. On dit d'une part que l'Accord n'aura aucune incidence sur les pouvoirs provinciaux. A vrai dire, je crois que les experts que vous avez invités aujourd'hui ont prétendu le contraire. D'autre part, on semble dire aux Américains de ne pas se faire de souci car les provinces seront ramenées à l'ordre. Je serais très curieux de savoir, et je crois que les provinces devraient l'être aussi, comment on s'en sortira. Si la question était portée devant les tribunaux, le gouvernement fédéral serait certainement à l'épreuve. Il pourrait se voir placé dans une position assez inconfortable, car je crois qu'il y a beaucoup de contradictions dans tout cela. Je soupçonne le gouvernement fédéral de connaître la réponse que les tribunaux pourraient lui donner et de ne pas la souhaiter.

Le sénateur Hicks: Professeur Morris, vous ne deviez certainement pas être d'accord avec le jugement rendu dans l'affaire sur les conventions collectives en 1937. Tenez-vous cette opinion depuis 50 ans ou est-elle plus récente? Ce n'est qu'une question préliminaire.

Bien que vous admettiez que la loi fût fautive, vous n'êtes pas allé jusqu'à dire que le jugement aurait dû confirmer le droit du gouvernement fédéral de légiférer à l'encontre des intérêts provinciaux dans un domaine normalement considéré de compétence provinciale. Iriez-vous jusque-là?

M. Morris: Je suis à peine assez vieux pour avoir eu connaissance uniquement des deux dernières affaires qui ont été soumises au Conseil privé du Canada. Mais à cette époque, si j'avais été membre du Barreau et si on m'avait demandé de me prononcer, j'aurais penché fortement en faveur du maintien de la position du Conseil privé qui a recommandé qu'on accorde ce pouvoir au gouvernement fédéral. La situation a quelque peu évolué depuis le moment où cette cause a été entendue; qui plus est, on ne recourt plus aux mêmes pratiques de consultation qu'à cette époque; on tente plutôt d'obtenir le consentement des provinces avant de prendre une décision. Les attentes de notre société d'un bout à l'autre du pays ont bien changé depuis ce temps.

Il est peut-être un peu tard pour procéder à un revirement. J'aimerais bien cela, car je crois que la décision serait peut-être beaucoup plus serrée. A mon avis, on a pris la mauvaise voie. On aurait dû s'interroger sur l'existence d'un pouvoir de régir les affaires étrangères ou de conclure des traités. C'est en ces termes qu'on aurait dû le faire, comme on le fait concernant toute les autres Constitutions.

Cela aurait pu avoir comme résultat de rapprocher le jugement de celui qui a été pris dans l'affaire Missouri et Holland. La décision n'a pas tellement eu de conséquence aux États-Unis, car le gouvernement fédéral fait souvent l'objet de contraintes politiques.

Dans un traité aussi complexe et global qui touchera un si grand nombre d'aspects de notre vie sociale et économique que celui-ci, il faudra un gouvernement courageux—peut-être courageux seulement en apparence—pour renverser la vapeur et décider d'oublier cette affaire de conventions collectives, quitte à être disposé à en assumer les conséquences.

[Text]

Jurisprudentially I would be interested to see it, but we may have to live with some cooperative federalism that really is the result of the Labour Conventions decision. Perhaps Lord Atkins was smarter than he or I knew.

Senator Hicks: I always thought that Lord Atkins' summation of the situation, as quoted today by Professor Fairley, was an extremely good one. As a practising lawyer in the late 1940s I felt that this was a constitutional interpretation that could scarcely have been otherwise. I suggest that these ideas—and please correct me if you think I am wrong—of imputing to the constitution—because that is what it seems to me—some foreign affairs competence on the part of the federal government, even the idea of what today we call cooperative federalism, were not around in the 1940s, 1950s or 1960s. Is that not correct?

Professor Morris: I suppose not in the sense that it is understood today. It was perhaps unfortunate that the Labour Conventions case came up in the 1930s when foreign affairs was still seen as war and traditional diplomacy. It was perhaps shocking to judges to think that the courts could deal with this sort of thing and then the federal level would go ahead and try to implement it.

Senator Hicks: We have not quite got ourselves out from under the imperial or commonwealth wing either. It seems to me, though, that you gentlemen are suggesting a method of constitutional amendment which has never been taken very seriously, at least by me.

Senator LeBlanc (Beauséjour): As a non-lawyer I should know better that to ask a question. However, what strikes me is what little law you are talking about and how much politics and timing you are talking about. I always thought that a Constitution was a legal document that was eternal. You have made me think that ten-year constitutions are getting old and that we should replace them.

Who do you think is advising Ian Scott on his position? When the bishop and the marshall were discussing whether or not Joan of Arc should see the heir apparent, the future king, the marshall said, "Well, perhaps we need the help of God." The bishop said, "Don't forget that the English too have their God." I suspect that Mr. Scott also has his legal advisers. I cannot resist the temptation to ask you on what basis do you think he is taking such a strong position?

The other point to which I would like to refer is the importance that you are giving to consultation. A lot of people interpret consultation as the right to say "no" until you are won over to their view. They believe that you have not consulted enough because you have not agreed. If you want an example, in the field of clear federal jurisdiction, what consultation do you think will bring Mr. Peckford around to agreeing to a treaty with France, which is in the field of federal power? Would you comment on Mr. Scott's strong assertion, which I am sure you have read about. Next, could you tell us what

[Traduction]

Sur le plan de la jurisprudence, j'aimerais bien qu'il en soit ici, car il se pourrait que nous ayons à nous accommoder d'un fédéralisme coopératif résultant encore de la décision prise dans l'affaire des conventions collectives. Peut-être Lord Atkins était-il plus brillant qu'il ne le pensait ou que je ne le pense.

Le sénateur Hicks: J'ai toujours cru que la façon dont Lord Atkins a résumé la situation, comme le professeur Fairley l'a rapporté aujourd'hui, était extrêmement judicieuse. Quand je pratiquais le droit vers la fin des années 40, je croyais qu'il aurait été difficile de donner une autre interprétation constitutionnelle. Je vous dis que ces idées—et signalez-le moi si j'ai tort—d'imputer à la Constitution—car c'est ce qu'on semble faire—le pouvoir d'investir le gouvernement fédéral d'une compétence sur la gestion des affaires étrangères, et même l'idée de ce que nous appelons aujourd'hui le fédéralisme coopératif, n'avaient pas trop cours dans les années 40, 50 et 60. N'est-ce pas?

M. Morris: Pas dans le sens qu'on l'entend aujourd'hui, je suppose. Il est peut-être malheureux que l'affaire des conventions collectives ait été soumise dans les années 30, à l'époque où on limitait encore les affaires étrangères à la guerre et à la diplomatie traditionnelle. Les juges pouvaient peut-être trouver déplorable de se prononcer sur ce genre de cause et de demander au gouvernement fédéral d'essayer ensuite d'appliquer leurs décisions.

Le sénateur Hicks: Nous ne nous sommes pas encore tout à fait sortis de l'aile protectrice de l'Empire ou du Commonwealth. Vous me semblez proposer une méthode de modification constitutionnelle qui n'a jamais été prise très au sérieux, du moins pas par moi.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Comme je ne suis qu'un profane, je devrait peut-être mieux connaître la question avant de vous interroger. Toutefois, ce qui me frappe, c'est que vous semblez parler si peu de loi et autant de politique et de moment approprié. J'ai toujours cru que la Constitution était un texte législatif éternel. J'en suis maintenant à penser que des Constitutions de dix ans vieillissent et qu'il faut les remplacer.

Qui, à votre avis, conseille Ian Scott? Quand l'évêque et le maréchal se demandaient s'il fallait que Jeanne d'Arc voie apparaître l'héritier, le futur roi, le maréchal a dit: «peut-être aurions-nous besoin de l'aide de Dieu», sur quoi l'évêque répondit: «N'oubliez pas que les Anglais eux aussi ont leur Dieu». Je présume que M. Scott a aussi ses conseillers juridiques. Je ne puis résister à la tentation de vous demander ce qui vous fait croire qu'il a des arguments si solides.

L'autre point sur lequel j'aimerais vous interroger concerne l'importance que vous attachez à la consultation. Pour bon nombre de gens, la consultation signifie le droit de dire «non» tant qu'on ne vous a pas convaincu du contraire. Ils croient qu'il n'y a pas suffisamment eu de consultation parce que les parties ne se sont pas entendues. Si vous voulez un exemple, en voici un, dans un domaine où la compétence fédérale est évidente. Quel genre de consultation croyez-vous qu'il faudra pour amener M. Peckford à consentir à signer un traité avec la France, dans un domaine qui relève carrément du gouverne-

[Text]

faith you have in consultation at a time when a statement made on the 11 o'clock news becomes the consultation subject for the next day on *Canada A.M.*

Professor Morris: Can I point out that the *Labour Conventions* case was Attorney General of Ontario versus Attorney General for Canada. At an earlier stage it tended to be Ontario that was the gadfly challenging the federal government. Perhaps the cycle has come around, to some extent, but I think Mr. Scott has advisers who are simply saying that the Supreme Court of Canada will not uphold a strong charge by the federal government to push this through in a unilateral sense because it is a sort of pell-mell type of thing because of the timing, or it may appear that way.

Professor Bernier: My reaction to Mr. Scott's statement is that he expresses openly what other provincial government representatives have in mind, to some extent, but would not say as openly, which is that this treaty will have an important impact on the provinces.

Whatever I have said does not change my view that this will have an impact on the provinces, like it or not. My view is that the provinces cannot escape that. Whether it is this agreement or GATT or other agreements, that will be there.

The problem I have and the preoccupation I have is that, as the field of international trade is expanding, to some extent, the preoccupation with the balance between the provincial governments and the federal government will remain. Ways have to be found to make sure that this balance will remain. One possible way I imagine would be a greater say by the provinces in the formulation of international policy.

If the provinces decide, in the end, that this is against their interests, they will find ways to obstruct and prevent the agreement from working. So one way or another a great preoccupation with the balance between the provincial governments and the federal government will remain, but there will be a change in the legal definition of what is international trade, and the provinces will have to accept that, to some extent.

Professor Petter: To try to bring together the two points about the political nature of the Constitution—which to lawyers is no surprise, but sometimes is a surprise to non-lawyers—and some of Mr. Scott's concerns, I must say that I think Mr. Scott's view is one that is looking down the road a bit further than some of the other provincial governments. I think some of the other provincial governments see short-term gain for them in economic terms and are prepared to set aside traditional jurisdictional concerns.

Mr. Scott has softened his legal stance in recent months, to some extent. His concern has shifted more in the direction I certainly share, and that is what this is going to do to the way Canada will operate in the years ahead as a cooperative federal country. I think what he sees, and what I understand him saying, is that this will result in a major tilt in the direction of the

[Traduction]

ment fédéral? Pourriez-vous aussi commenter la déclaration fracassante de M. Scott, que vous avez sûrement lue. Ensuite, pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de la consultation, quand ce sont les nouvelles du bulletin de onze heures qui deviennent le sujet de consultation du lendemain à *Canada AM*.

M. Morris: Je vous signale que l'affaire sur les conventions collectives mettait en cause le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Canada. Il fut une époque où c'était l'Ontario qui contestait le gouvernement fédéral. Peut-être en sommes nous revenus au même point, qui sait? Je crois toutefois que les conseillers de M. Scott lui disent tout simplement que la Cour suprême du Canada n'approuvera probablement pas le gouvernement de procéder unilatéralement, car le temps presse et cela ne ferait que compliquer la manœuvre, du moins à ce qu'il semble.

M. Bernier: De façon dont je perçois la déclaration de M. Scott, celui-ci semble dire tout haut ce que les autres gouvernements provinciaux pensent tout bas, c'est-à-dire que ce traité aura une importante incidence sur les pouvoirs des provinces.

Cela était dit, je crois toujours que l'Accord aura des répercussions sur les pouvoirs des provinces, que vous aimiez cela ou non. À mon avis, les provinces ne pourront y échapper, qu'il s'agisse de l'Accord du libre-échange, du GATT ou d'autres accords. Ce sera la réalité.

Mon problème ou ma préoccupation, c'est qu'à mesure que le commerce international prendra de l'expansion, il faudra toujours s'efforcer, d'assurer un juste équilibre entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Il faudra trouver des moyens de le faire. La solution consisterait peut-être, j'imagine, à permettre aux provinces d'avoir davantage leur mot à dire concernant la formulation des politiques internationales.

Si, en bout de lignes, les provinces constatent que l'Accord va à l'encontre de leurs intérêts, elles trouveront bien des moyens de s'y opposer et d'empêcher qu'il soit effectif. Par conséquent, il faudra toujours se préoccuper d'une manière ou d'une autre d'assurer un équilibre entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, mais il faudra pour cela modifier dans nos lois la définition du commerce international, et la faire accepter par les provinces, jusqu'à un certain point.

M. Petter: Pour ce qui est d'essayer de concilier ces deux aspects politiques de la Constitution — ce qui n'a pas l'heur de surprendre les avocats, mais parfois les profanes — avec certains des points exprimés par M. Scott, j'avoue que M. Scott semble avoir un peu plus de longueur de vue que certains autres gouvernements provinciaux. Certains d'entre eux sont prêts à mettre de côté les principes traditionnels qui régissent les compétences des divers paliers de gouvernement pour réaliser des gains économiques à court terme.

M. Scott a quelque peu adouci sa position ces derniers mois. Sa pensée a pris une direction que je partage, à vrai dire concernant l'évolution du Canada en tant qu'État pratiquant le fédéralisme coopératif. Sauf erreur, il s'attend à une diminution des pouvoirs provinciaux, non pas au profit des pouvoirs fédéraux, mais aux dépens des autres paliers du gouvernement.

[Text]

diminution of provincial powers, not at the expense of federal powers but at the expense of either levels of government. As representative of a province which is pursuing policies that are innovative and experimental, whatever one thinks of them, he is particularly concerned about that implication of the treaty. The thought of the provinces as laboratories for social experiment is being compromised by this treaty.

Other provinces that are less regulatory minded, less innovative in terms of their agenda, are less perturbed by that. I think Mr. Scott's concern is one that looks to what future constituents may think.

The concern of some of the western premiers—who have set aside their jurisdictional concerns for a treaty that they agree with in substance—in a sense says “We think we know what is best for now and for the future.” Mr. Scott is not prepared to say that; he is prepared to say “No, we have to preserve the provincial powers for future generations so that they can consider their use, and I am not prepared to compromise those powers”.

Professor Fairley: I should like to briefly comment on Senator LeBlanc's observation about cooperative federalism. I think a major problem highlighted by the free trade negotiations is the current bankruptcy of cooperative federalism that is being practised in this country. I defer to a political scientist, Professor Richard Simeon, who has done what I consider to be the most in-depth study of how federal-provincial diplomacy works, and who has indicated that over a period of time cooperative federalism has been transformed into confrontation politics; that is, last evening's television broadcast on *The National* is tomorrow's negotiating platform. Everyone gets their individual postures and goes into meetings on that basis, and no one talks about cooperative federalism so much as political jousting.

What the free trade agreement will require to make it work, from a cooperative federalism stance, is what I suggested to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, which was institutionalized cooperation for specific tasks so that one gets it out from underneath the newspaper reporter or gets away from the television camera and one has a kind of collegial bureaucracy working towards a resolution of the various disputes.

Unless one gets that, one will have a continuing breakdown in consensus and this threat from one side or the other to remand the issue to the courts, which is essentially why you are listening to us today. You have to ask what our position would be if we had to do that because the battle lines have already been drawn.

My last point relates to Senator Hicks' observation that the *Labour Conventions* case could not go any other way. I think there is an important point to be made there. The *Labour Conventions* case arose out of an accident of history. When the Constitution Act of 1867 was drafted, plenary power was given to Parliament in section 132, which gave Parliament the power

[Traduction]

Comme il représente une province qui se dote de politiques innovatrices et expérimentales, quoi qu'on en pense, il est particulièrement inquiet des répercussions du traité. L'idée de faire des provinces des laboratoires d'expérimentation sociale est compromise par ce traité.

D'autres provinces, qui ont tendance à moins réglementer toutes choses, qui ont des programmes moins innovateurs, s'en soucient moins. M. Scott se préoccupe, lui de ce que les électeurs des futur penseront peut-être.

Ce que certains des premiers ministres de l'Ouest prétendent—ils ont mis de côté leurs intérêts sur le plan des compétences pour favoriser la conclusion d'un traité sur lequel ils sont d'accord en substance — C'est qu'ils connaissent les solutions, et pour le présent et pour l'avenir. Ce n'est pas le cas de M. Scott, qui est convaincu qu'au contraire, il faut préserver les pouvoirs provinciaux afin que les générations futures puissent y recourir. Il n'est pas prêt à faire des compromis là-dessus.

M. Fairley: J'aimerais commenter brièvement l'observation du sénateur LeBlanc sur le fédéralisme coopératif. Un des grands problèmes mis en lumière par les négociations sur le libre-échange est l'échec du coopératisme fédéralisme pratiqué actuellement dans ce pays. Je cite ici un expert en sciences politiques, le professeur Richard Siméon, qui a mené à mon avis, l'étude la plus élaborée jamais faite sur le fonctionnement de la diplomatie entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il faut un temps, dit-il, où le fédéralisme coopératif était synonyme de confrontation politique. Autrement dit, c'était le bulletin du *National* de veille qui alimentait ceux qui négocieraient le lendemain. Les parties établissaient leurs positions, et c'est dans cet esprit qu'elles se rendraient aux rencontres fédérales-provinciales, où personne ne parlait de fédéralisme coopératif, si ce n'est pour se lancer des flèches.

Pour que l'accord de libre-échange donne des résultats, si l'on veut que le fédéralisme coopératif se maintienne, il faudra suivre la proposition que j'ai faite à la Commission royale d'enquête l'Union économique et les perspectives de développement pour le Canada, c'est-à-dire institutionnaliser la coopération pour accomplir certaines tâches bien précises, afin que la confrontation ne fasse plus la manchette ni ne soit la cible des caméras et que, collégialement, nous essayions de trouver ensemble des solutions aux différends qui nous confrontent.

À moins d'en arriver là, nous assisterons encore à un continu effritement du consensus et nous serons toujours confrontés à la menace de voir l'une ou l'autre des deux parties soulever la question devant les tribunaux, comme l'illustrent essentiellement nos propos d'aujourd'hui. Il faut nous demander quelle serait notre position si les lignes du combat avaient déjà été établies.

Mon dernier point a trait à l'observation du sénateur Hicks, qui se demandait si le jugement rendu dans l'affaire des conventions collectives ne pourrait pas être révisé. Il y a lieu ici de faire une observation importante. L'affaire des conventions collectives résulte d'un accident de parcours. Quand la Loi constitutionnelle de 1867 a été formulée, les pleins pouvoirs

[Text]

to do anything required to live up to an international obligation, whether that was squarely within provincial jurisdiction or not. However, it was the Empire, or basically the Colonial Office, that made that deal.

That is what the Constitution said in 1867. After World War I Canada grew up. It shed its colonial diapers and is now the one signing the treaties and making the deals. All of a sudden the same plenary competence no longer attaches. The *Labour Conventions* case was a reaction to a constitutional hole or gap.

The Chairman: I have read that section, and if one were to leave out the words "The British Empire" that would still be the law of the land. If one went to court with that, the court would read into it that with the evolution of Canada, and because those words are still there, one would ignore the reference to "The British Empire".

Professor Fairley: I think history has passed us by on that score.

I think there are certainly good reasons emanating out of the federal principle that one does not want a section 132-like answer because it is simply too broad.

The Chairman: It is similar to the power of disallowance.

Professor Fairley: Yes, and one does not want to use that, but there might be another answer that is more of a middle-ground answer, which is found when one starts talking about general power arguments and judicial review of the foreign affairs power. That is how the issue was solved in the United States and in Australia. *Missouri and Holland*, the case Professor Morris referred to, and more importantly, I think, *Curtis-Wright* where the United States Supreme Court said—referring to nothing in the Constitution—that "The sovereignty of the United States means the federal government can do this".

The sovereignty argument is something which was left out of *Labour Conventions* because it did not exist. We were not a full sovereign, and the Privy Council never made the leap; that is to say, Canada never became a fully sovereign state. The decision in *Labour Conventions* reflects that point of view.

Senator Hicks: Are you saying that this same power got into the Constitution of Australia by the same or similar means? Surely that was the result of a constitutional amendment there.

Professor Fairley: No, it was not. It was an open question. Indeed, prior to the *Labour Conventions* case—and let's go to what *Labour Conventions* talked about, the International Labour Organization—both the United States and Australia contended vigorously for the necessity of federal-state clauses because they were a federal state with federal disabilities. In hindsight it sounds ludicrous. Canada—and if anybody needs a federal-state clause it is Canada—never asked for one nor ever used one, rather we went out and tried to implement labour

[Traduction]

ont été accordés au Parlement par l'article 132; celui-ci a été habilité à prendre toutes les mesures voulues pour s'acquitter d'une obligation internationale, que celle-ci relève carrément de la compétence provinciale ou non. Mais c'est l'Empire ou fondamentalement le Colonial Office, qui a conclu l'entente.

C'est ce que disait la Constitution en 1967. Après la Première grande guerre, le Canada s'est développé. Il s'est débarrassé de ses liens coloniaux et il en est maintenant à signer des traités et à conclure des ententes. Subitement, le même pouvoir plénipotentiaire ne tient plus. Le jugement rendu dans l'affaire sur les conventions collectives venait combler une lacune constitutionnelle.

Le président: J'ai lu cet article, et si l'on en retirait les mots «l'Empire britannique», la loi tiendrait toujours. Si cette question était soumise aux tribunaux, ils déclareraient que compte tenu de l'évolution du Canada, il faut maintenant faire abstraction de l'expression «l'Empire britannique», qui est toujours présente dans la loi.

M. Fairley: Je crois que l'histoire nous échappe sur ce point.

Il y a certainement de bonnes raisons pour que le gouvernement fédéral ne souhaite pas que les tribunaux tranchent la question en invoquant un article analogue à l'article 132, car il a une trop grande portée.

Le président: Tout comme le pouvoir de désaveu.

M. Fairley: Oui, et nul ne veut y recourir. Mais l'on devrait pouvoir trouver une solution mitoyenne, en examinant le statut du pouvoir général et en faisant statuer les tribunaux sur le pouvoir de régir les affaires extérieures. C'est ainsi que la question a été tranchée aux États-Unis et en Australie. La solution réside dans l'affaire *Missouri et Holland*, dont le professeur Morris a parlé, et surtout je crois, dans l'affaire *Curtis-Wright*, où la Cour suprême des États-Unis, sans même faire allusion à la Constitution, a statué que la souveraineté des États-Unis dicte les prérogatives du gouvernement fédéral.

L'argument de la souveraineté n'a été retenu dans l'affaire sur les conventions collectives parce qu'il n'y avait pas de souveraineté à ce moment-là. Notre pays n'était pas souverain, et le Conseil privé n'a jamais franchi ce pas. Autrement dit, le Canada n'est jamais devenu vraiment un État souverain. C'est le point de vue qui ressort dans la décision rendue dans l'affaire sur les conventions collectives.

Le sénateur Hicks: Dites-vous que ce pouvoir a été intégré à la Constitution de l'Australie par les mêmes moyens ou par des moyens similaires? On a sûrement dû adopter une modification constitutionnelle.

M. Fairley: Non, c'était une question ouverte. En réalité, avant l'instruction de l'affaire sur les conventions collectives—et revenons-en à la partie citée dans l'affaire sur les conventions collectives parlait, soit l'Organisation internationale du travail—aussi bien les États-Unis que l'Australie déploraient vigoureusement qu'il soit nécessaire de prévoir une clause fédérale, car nous étions en présence d'un État fédéral dépourvu de toute possibilité d'agir. À bien y réfléchir, cela semble absurde. Le Canada—et si un pays a besoin d'une clause fédérale, c'est

[Text]

conventions holus-bolus and got slapped in the face by the Privy Council.

Those constitutional questions were subsequently resolved in the United States. The *Curtis-Wright* decision was handed down one year before *Labour Conventions* in this country. The issue was not affirmatively resolved in Australia until the *Franklyn River Dam* case of 1984. So we are talking about comparatively recent history, and it is a different judicial approach but one from which analogies can be drawn.

Professor Petter: Just to add a footnote; the Australian Constitution had the foreign affairs power, which makes a marked difference, I would argue, to this whole interpretive question.

Professor Morris: They had to decide external affairs was broad enough.

Professor Petter: There was an external affairs power to begin with.

Professor Morris: And a Department of External Affairs. So it was easy to say: "Its function is different, so we will read this clause to encompass the broader function."

The Chairman: Honourable senators, before we get into a long debate on the Australian Constitution, we have run 15 minutes past our normal time of adjournment. We have had an exhaustive discussion on this matter. I would almost go so far as to say that a reasonable consensus has arisen from this discussion, which is quite unique when there are four lawyers as witnesses and three lawyers on the committee membership, to say nothing of Senator LeBlanc, all in the same room.

This has been a most useful meeting. The committee is in your debt for coming from so far away and from various parts of Canada.

The committee adjourned.

[Traduction]

bien le Canada—n'a jamais demandé ou n'a jamais utilisé de clause semblable; il a préféré essayer d'appliquer les conventions collectives comme bon lui semblait, et il a été débouté par le Conseil privé.

Ces questions constitutionnelles ont été par la suite résolues aux États-Unis. Dans l'affaire *Curtis-Wright*, la décision a été rendue un an avant celle sur les conventions collectives au Canada. Le jugement n'a pas donné raison à l'Australie, tant que l'affaire du barrage de la rivière Franklyn n'a pas été tranchée en 1984. Cet événement s'est donc produit il y a relativement peu longtemps. La preuve judiciaire a été quelque peu différente, mais elle comporte néanmoins certaines analogies.

M. Petter: À titre d'information, la Constitution australienne attribuait à l'État fédéral un pouvoir de régir les affaires étrangères, ce qui fait une différence notable pour l'interprétation de cet aspect de votre Constitution.

M. Morris: La question soulevée était de savoir si le champ de compétence en matière d'affaires étrangères était suffisamment large.

M. Petter: L'État fédéral possédait déjà le pouvoir de régir les affaires étrangères.

M. Morris: Et de créer un ministère des Affaires étrangères. Il était donc alors facile de dire qu'étant donné que les fonctions du ministère sont différentes, nous interpréterons cet article de façon à englober ces fonctions élargies.

Le président: Honorables sénateurs, avant de discourir longuement sur la Constitution australienne, je vous signale que nous avons dépassé de 15 minutes l'heure qui avait été prévue pour la fin de nos travaux. Nous avons eu une discussion très exhaustive sur cette question. J'irais même jusqu'à dire que nous avons atteint presque un consensus dans cette discussion, ce qui est assez rare, compte tenu que nous avions quatre avocats comme témoins et trois avocats parmi les membres du Comité, sans parler du sénateur LeBlanc.

La séance a été très utile. Le Comité ne sait trop comment vous remercier d'être venus de si loin et d'un si grand nombre des régions du Canada.

La séance est levée.

APPENDIX "FA-15A"

SENATE COMMITTEE

ON

FOREIGN AFFAIRS

It is suggested that the panel of constitutional lawyers be asked to focus their remarks on the following questions:

1. Does the jurisdiction over trade and commerce conferred by s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867* enable the Parliament of Canada to legislate in relation to the regulation of the economy as required to implement a trade agreement with a foreign state, even if that treaty deals with some matters which are otherwise within provincial jurisdiction or affect provincial jurisdiction?

2. In light of *A.G. Canada vs A.G. Ontario* (Labour Conventions), 1937 A.C. 326 (J.C.P.C.) and subsequent decisions of the Supreme Court of Canada:

(a) Does the federal government have authority to enter into a treaty with a foreign state, even if that treaty deals with some matters which are within provincial jurisdiction under the *Constitution Act, 1867*?

(b) If the answer to question (a) is "yes", does the federal government have power to implement a treaty, through federal legislation, in relation to matters which, independent of the Treaty, are within provincial jurisdiction or affect provincial jurisdiction under the *Constitution Act, 1867*?

3. If the answer to question 1 or 2(b) is "yes", does the federal government have authority to regulate the practices of provincial governments themselves, for example, in the sale of wine and beer?

4. If the answer to question 1 or 2(b) is "yes", does the federal government have any obligation to consult with provincial governments concerning the effect of the legislation on matters otherwise within provincial jurisdiction or affect provincial jurisdiction?

5. If the answer to question 4 is "yes", to what extent is the authority of the federal Parliament limited if one or more provincial governments is opposed to provisions of the federal legislation which are within provincial jurisdiction or affect provincial jurisdiction and resists the application of provisions of the federal legislation?

6. If the answer to questions (1), (2b), or (3) is yes, to what extent and by what means can the federal government enforce compliance by a provincial government with the terms of a trade agreement with a foreign state.

ANNEXE «FA-15A»

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT

DES

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Il est proposé de demander au groupe d'avocats experts en droit constitutionnel de faire porter leurs observations sur les questions suivantes:

1. La compétence en matière de commerce conférée en vertu des dispositions du paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise-t-elle le Parlement du Canada à légiférer afin de réglementer l'économie en vue d'appliquer un accord commercial conclu avec un pays étranger, même si ce traité porte notamment sur des questions qui relèvent autrement de la compétence des provinces ou qui ont des répercussions sur cette compétence?

2. À la lumière de l'affaire *A.G. Canada c. A.G. Ontario* (Conventions collectives), 1937 A.C. 326 (J.C.P.C.) et de décisions ultérieures rendues par la Cour suprême du Canada:

a) Le gouvernement fédéral est-il habilité à conclure un traité avec un pays étranger, même si ce traité porte notamment sur des questions qui relèvent de la compétence des provinces en vertu des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

b) Si la réponse à la question a) est affirmative, le gouvernement fédéral est-il habilité, pour appliquer un traité, à adopter une loi fédérale dont certaines dispositions touchent des questions qui relèvent normalement de la compétence des provinces en vertu des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou qui ont des répercussions sur cette compétence?

3. Si la réponse à la question 1 ou à la question 2b) est affirmative, le gouvernement fédéral est-il habilité à réglementer les pratiques des gouvernements provinciaux, par exemple en ce qui concerne la vente de vin et de bière?

4. Si la réponse à la question 1 ou à la question 2b) est affirmative, le gouvernement fédéral est-il tenu de consulter les gouvernements provinciaux au sujet des répercussions de la loi sur des questions qui relèvent de la compétence des provinces ou qui influent sur cette compétence?

5. Si la réponse à la question 4 est affirmative, dans quelle mesure les pouvoirs du Parlement fédéral sont-ils restreints si un ou plusieurs gouvernements provinciaux s'opposent aux dispositions de la loi fédérale qui touchent des questions relevant de la compétence des provinces ou ayant des répercussions sur cette compétence, et s'ils s'élèvent contre l'application de ces dispositions?

6. Si la réponse aux questions 1, 2b) ou 3 est affirmative, dans quelle mesure et par quel moyen le gouvernement fédéral peut-il obliger un gouvernement provincial à respecter les conditions d'un accord commercial conclu avec un pays étranger?



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Professor Andrew Petter, Faculty of Law, University of Victoria;

Mr. Scott Fairley, Gowling and Henderson, Adjunct Professor of Law, University of Ottawa;

Mr. Gerald Morris, Professor Emeritus, University of Toronto Law School;

Dr. Ivan Bernier, Professor of International Law, Director General, Centre québécois des relations internationales, Laval University.

M. le professeur Andrew Petter, faculté de droit, université de Victoria;

M. Scott Fairley, Gowling et Henderson, professeur auxiliaire de droit, Université d'Ottawa;

M. Gerald Morris, professeur honoraire, University of Toronto Law School;

M. Ivan Bernier, professeur de droit international, directeur général du Centre québécois des relations internationales, Université Laval.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, March 1, 1988

Le mardi 1^{er} mars 1988

Issue No. 16

Fascicule n° 16

Ninth Proceedings on:

Neuvième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-
échange entre le Canada et les États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Ottenheimer
Bosa	Roblin
Grafstein	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen (or Frith)	Stollery
Macquarrie	van Roggen
*Murray (or Doody)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Ottenheimer
Bosa	Roblin
Grafstein	Simard
Hicks	Stewart (<i>Antigonish-</i>
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen (ou Frith)	Stollery
Macquarrie	van Roggen
*Murray (ou Doody)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 1, 1988
(47)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:10 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Ottenheimer, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery and van Roggen. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Hays.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Dr. Ian Stewart, Special Advisor to the Committee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From Eldorado Nuclear Ltd.:*

Mr. Nicholas Ediger, President;

Mr. Ted Munden, Co-ordinator, Corporate Business and Operational Planning.

From the National Energy Board:

Mr. Roland Priddle, Chairman.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Messrs. Ediger and Priddle both made a statement and with the other witness, answered questions.

At 7:11 o'clock p.m. the Committee adjourned to 4:00 o'clock p.m., Tuesday, March 8, 1988.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1^{er} MARS 1988
(47)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 16 h 10 aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Ottenheimer, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery et van Roggen. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Hays.

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, et M^{me} Carol Seaborn. M. Ian Stewart, conseiller spécial du comité.

Sont aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De la société Eldorado Nucléaire Ltée:*

M. Nicholas Ediger, président;

M. Ted Munden, coordonnateur, Affaires de la société et planification opérationnelle.

De l'Office national de l'énergie:

M. Roland Priddle, président.

Le comité poursuit l'étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposé au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que des textes qui ont été approuvés par la suite.

MM. Ediger et Priddle font tous deux une déclaration préliminaire et les trois témoins répondent aux questions.

À 19 h 11 le comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures le mardi 8 mars 1988.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 1, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to consider the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, in continuing our study of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, particularly in the area we are concentrating on at the moment, namely, energy, members of the committee will appreciate that we have now had testimony from the oil and gas industry, the petrochemical industry, as well as electricity and coal industries. Today we are going to hear from the uranium industry. Later in the afternoon we will hear from the National Energy Board through its chairman.

The committee is very fortunate to have before it this afternoon the President of Eldorado Nuclear Ltd., Mr. Nicholas Ediger. He is accompanied by Mr. Ted Munden, Coordinator, Corporate Business and Operational Planning. As many of you are aware, Eldorado Nuclear Ltd. is a company engaged not only in mining uranium ore, but it is the only company in Canada engaged in processing or upgrading uranium. Mr. Ediger is a Winnipeg native. He worked in the energy industry for much of his life, and he has been President of Eldorado Nuclear since 1974.

I might just mention that I have agreed with Mr. Ediger that he is here to discuss the Canada-U.S. Free Trade Agreement insofar as its application to the uranium industry is concerned in all its aspects, but we will not be getting into the events that we read in the newspapers last week of the merger of Eldorado Nuclear with a Saskatchewan company, as that is not the object of our inquiry.

With those comments I will ask Mr. Ediger to make an opening statement and then we will proceed to questions in the usual fashion. Please proceed, Mr. Ediger.

Mr. Nicholas Ediger, President, Eldorado Nuclear Ltd.: Thank you, Mr. Chairman. I would like you to think of me as a representative of the uranium industry, and I would like to start by saying that the Free Trade Agreement, the FTA, as we understand it, envisages an open North American market for nuclear fuel. The principal beneficiaries of an open market will be the U.S. electric utilities, who want secure supplies of uranium at a reasonable cost, and the Canadian uranium industry, which can provide them.

In 1987 Canada's uranium exports to the United States were worth more than \$300 million. In terms of volume, the exports to the U.S. represent about 40 per cent of total Canadian sales. Thus the U.S. market is vital to our continued prosperity. However, the protectionist initiatives in the United States continue to present a dark cloud of uncertainty. The FTA as it now stands will enable Canadian industry to enjoy continued access to this important market.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1^{er} mars 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires extérieures s'est réuni ce jour à seize heures pour étudier l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, en particulier dans le domaine auquel nous nous intéressons particulièrement en ce moment, à savoir, celui de l'énergie. Vous savez que nous avons déjà entendu les témoignages de représentants de l'industrie du pétrole et du gaz, de l'industrie pétrochimique, ainsi que celles de l'électricité et du charbon. Aujourd'hui, nous allons entendre des représentants de l'industrie de l'uranium. Plus tard, cet après-midi, nous entendrons le président de la Commission nationale de l'énergie.

Le Comité se réjouit de voir comparaître devant lui cet après-midi le président de Eldorado Nuclear Ltd., M. Nicholas Ediger. Celui-ci est accompagné de M. Ted Munden, Coordinateur, Corporate Business and Operational Planning. Comme beaucoup d'entre vous le savez, Eldorado Nuclear Ltd. est non seulement une société d'extraction de minerai d'uranium, mais la seule société au Canada de transformation ou de reconcentration du minerai. M. Ediger est originaire de Winnipeg. Il a fait la plus grande partie de sa carrière dans l'industrie de l'énergie et est président de Eldorado Nuclear depuis 1974.

Permettez-moi de préciser que j'ai convenu avec M. Ediger qu'il venait uniquement ici pour discuter des effets de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur l'industrie de l'uranium dans tous les domaines, mais que nous ne parlerons pas de la fusion de Eldorado Nuclear avec une société de Saskatchewan, annoncée dans les journaux la semaine dernière, car cela sort du cadre de notre enquête.

Cela dit, j'invite maintenant M. Ediger à faire une déclaration d'ouverture, après quoi nous passerons, comme d'habitude, aux questions. M. Ediger, vous avez la parole.

M. Nicholas Ediger, président, Eldorado Nuclear Ltd.: Merci, monsieur le président. Considérez-moi comme un représentant de l'industrie de l'uranium. Pour commencer, je voudrais dire que, selon notre interprétation de l'accord de libre-échange, l'ALE, celui-ci envisage un marché nord-américain libre pour le combustible nucléaire. Les principaux bénéficiaires d'un tel marché seront les services publics d'électricité américains, qui veulent être assurés d'un approvisionnement en uranium à un prix raisonnable, et l'industrie de l'uranium canadienne, qui peut les alimenter.

En 1987, les exportations d'uranium du Canada aux États-Unis ont dépassé 300 millions de dollars. Sur le plan du volume, ces exportations représentent environ 40 pour cent du total des ventes canadiennes. Le marché américain est donc absolument indispensable au maintien de notre prospérité. Cependant, les mesures protectionnistes adoptées aux États-Unis continuent à créer un climat d'incertitude. Dans son état

[Text]

At the outset I would like to sketch out for the committee a mental picture of the current U.S.-Canada balance between uranium supply and demand.

Picture the 49th Parallel. To the south we have the United States, which on an annual basis mines about 12 million pounds of uranium to feed 150 nuclear reactors which burn about 40 million pounds of uranium. So there is an obvious shortfall. The United States produces only 30 per cent of its annual requirements.

The Chairman: May I interrupt just to ask you if those figures include anything having to do with the military in the United States?

Mr. Ediger: All the uranium that we are talking about today is material that goes into a nuclear reactor to generate steam to generate electricity.

The Chairman: But the U.S. military establishment, including nuclear submarines and reactors, to say nothing of warheads, must also have a major bearing on these figures, or would they?

Mr. Ediger: I speak only from general knowledge. The amount of uranium required for the U.S. military program is trivial in terms of volume.

The Chairman: I see. It is not because it is not being considered?

Mr. Ediger: No. We are talking about material that goes into a nuclear furnace to generate steam to generate electricity.

The Chairman: I understand that, and we can forget the military as being comparatively small from the consumption point of view.

Mr. Ediger: That's right, yes.

The Chairman: Thank you.

Mr. Ediger: So we have this situation where the United States must import at least 70 per cent of its annual requirements for uranium. In Canada we have a reverse situation. We mine almost 33 million pounds of uranium to feed about 18 nuclear reactors which burn about 4 million pounds. So we have a surplus of supply; in fact, we produce 725 per cent more uranium than we require.

To the south, the United States uranium industry produces from deposits which yield about 2 pounds of uranium per ton of rock mined. To the north, Canada's uranium mines in Saskatchewan produce from deposits which yield about 40 pounds of uranium per ton of rock. So it is really a matter of our mineral endowment.

There are four basic conclusions that I would like you to bear in mind. First of all, the U.S. is and most probably will continue to be a major importer of uranium. Secondly, Canada is a major exporter of uranium. Thirdly, Canada, by virtue of the quality of its reserves, is a low-cost uranium supplier. Fourthly, the United States is an important market, if not a critical one, for Canadian uranium producers. Lastly, Canada is a major threat to the U.S. uranium producers.

[Traduction]

actuel, l'ALE permettra à l'industrie canadienne de continuer à avoir accès à cet important marché.

Je voudrais tout d'abord esquisser pour le Comité une description de ce que représente le rapport États-Unis-Canada actuel sur le plan de l'offre et la demande d'uranium.

Imaginez le 49^e parallèle. Au Sud, nous avons les États-Unis qui extraient annuellement environ 12 millions de livres d'uranium destiné à alimenter 150 réacteurs nucléaires consommant environ 40 millions de livres d'uranium. L'offre est donc manifestement insuffisante. Les États-Unis ne produisent que 30 pour cent de leurs besoins annuels.

Le président: Puis-je vous interrompre pour vous demander si ces chiffres comprennent l'uranium utilisé à des fins militaires aux États-Unis?

M. Ediger: Nous ne parlons aujourd'hui que de la matière utilisée par un réacteur nucléaire pour produire de la vapeur qui, à son tour, génère de l'électricité.

Le président: Mais les forces militaires américaines, y compris les sous-marins et les réacteurs nucléaires, pour ne rien dire des ogives, doivent aussi avoir une grosse influence sur ces chiffres, n'est-ce pas?

M. Ediger: Je n'ai qu'une idée générale de la question. La quantité d'uranium dont les États-Unis ont besoin pour leur programme militaire est négligeable.

Le président: Je vois. Ce n'est donc pas parce qu'on ne la fait pas entrer en ligne de compte?

M. Ediger: Non. Nous parlons de l'uranium utilisé dans un réacteur nucléaire pour produire de la vapeur génératrice d'électricité.

Le président: Je comprends; oublions donc la consommation militaire d'uranium qui est relativement faible.

M. Ediger: C'est exact.

Le président: Merci.

M. Ediger: Les États-Unis sont donc obligés d'importer au moins 70 pour cent de leurs besoins annuels d'uranium. Au Canada, la situation est inverse. Nous extrayons près de 33 millions de livres d'uranium alors que nous avons 18 réacteurs qui n'en consomment que quatre millions. Nous avons donc un excédent; en fait, nous produisons 725 pour cent d'uranium de plus que nous en consommons.

Dans le Sud, l'industrie américaine exploite des gisements qui fournissent environ deux livres d'uranium par tonne de roches extraite. Dans le Nord, les mines canadiennes en Saskatchewan exploitent des dépôts qui produisent environ 40 livres d'uranium par tonne de roches. Nous sommes donc tout simplement avantagés sur le plan minéral.

Il y a quatre conclusions fondamentales que je voudrais que vous gardiez présentes à l'esprit. Premièrement, les États-Unis sont un gros importateur d'uranium, et continueront probablement à l'être. Deuxièmement, le Canada est un gros exportateur d'uranium. Troisièmement, de par la qualité de ses réserves, le Canada est un fournisseur d'uranium à bon marché. Quatrièmement, les États-Unis représentent un marché important, sinon essentiel, pour les producteurs d'uranium cana-

[Text]

I would like to go on and describe the industry structure on a global basis. There are 400 nuclear reactors in 26 countries, and there are another 100 under construction. Despite the nuclear controversy, more and more uranium is used to generate electricity; in fact, this year nuclear power will account for just under 25 per cent of all the electricity generated in the West's industrialized countries.

Uranium is mined and milled at the minesite to produce a product called U₃O₈ or "yellowcake". The major producing centres are Canada, Australia, Africa and the United States. Eldorado is the largest supplier in North America. Last year our sales of mine product equalled almost 25 per cent of U.S. consumption. I should point out that not all of our mine product was destined for the United States.

Once the uranium is sold to an electric utility, the uranium concentrate is then converted to uranium hexafluoride or UF₆. This is the feed for enriched fuel. There are five commercial uranium conversion plants in the Western World: two in the United States, one in Britain, one in France and Eldorado in Canada.

The Canadian Industry: The upstream and downstream parts of the Canadian uranium industry are competitive in terms of cost and technological capability. In the upstream side, the mining side, the industry is made up of five production centres: two in Ontario and three in Saskatchewan. In effect, there are two uranium industries in Canada: the high-cost mines at Elliot Lake and the low-cost suppliers in northern Saskatchewan.

Production from the Ontario mines is already committed under long-term contracts with Ontario and foreign utilities negotiated in the high-price era of the 1970s. At the present time the Ontario producers are not active in the North American supply/demand equation, and they are not selling new supplies of uranium at today's low price.

Northern Saskatchewan's three production centres supply more uranium than any other producing region in the world. The province is blessed with large, high-grade deposits. Production has almost tripled from 6.5 million pounds in 1981 to 21 million pounds last year. Saskatchewan alone accounts for almost 20 per cent of the world's production and is capable of supplying a growing share of a growing world market well into the 21st Century. In 1987 almost half of Saskatchewan's production was delivered to U.S. customers.

On the downstream side, the processing side, Eldorado's new facilities in Ontario are capable of converting all of Canada's current uranium mine production and represents state of the art technology in uranium processing and environmental protection. We achieved record production in 1987 and we expect to operate at capacity through 1988.

[Traduction]

diens. Enfin, le Canada représente une grosse menace pour les producteurs d'uranium américains.

Permettez-moi maintenant de décrire globalement la structure de l'industrie. Il y a 400 réacteurs nucléaires dans 26 pays, et 100 autres en construction. En dépit de la controverse sur l'énergie nucléaire, on utilise de plus en plus d'uranium pour produire de l'électricité; en fait, cette année, l'énergie nucléaire représentera presque 25 p. 100 de toute l'énergie produite dans les pays occidentaux industrialisés.

L'uranium est extrait et broyé sur place, ce qui permet d'obtenir un produit appelé U₃O₈ ou «concentré de jaune d'uranium». Les principaux centres producteurs sont le Canada, l'Australie, l'Afrique et les États-Unis. Eldorado est le plus gros fournisseur de l'Amérique du Nord. L'an dernier, les ventes du produit de nos mines représentaient près de 25 p. 100 de la consommation américaine. Je dois signaler que toute notre production n'était pas destinée aux États-Unis.

Une fois l'uranium vendu à un service public d'électricité, le concentré d'uranium est transformé en hexafluorure d'uranium ou UF₆. C'est à partir de celui-ci qu'est produit le combustible enrichi. Il y a cinq usines commerciales de transformation de l'uranium dans le monde occidental: deux aux États-Unis, une en Grande-Bretagne, une en France, et Eldorado au Canada.

Voyons ce qu'est l'industrie canadienne: En amont comme en aval, l'industrie de l'uranium canadienne est compétitive sur le plan du coût et de la technologie. En amont, c'est-à-dire au niveau de l'extraction, l'industrie a cinq centres de production: deux en Ontario et trois en Saskatchewan. Il y a en fait deux industries de l'uranium au Canada: les mines très coûteuses d'Elliot Lake et les fournisseurs à bon marché du nord de la Saskatchewan.

La production des mines ontariennes est déjà réservée en vertu de contrats à long terme passés avec l'Ontario et des services publics étrangers, contrats négociés dans les années 1970, époque où les prix étaient élevés. À l'heure actuelle, les producteurs ontariens ne comptent pas dans l'équation offre/demande nord-américaine, et leurs nouvelles livraisons d'uranium ne sont pas vendues au faible prix actuel.

Les trois centres de production du nord de la Saskatchewan fournissent plus d'uranium que toute autre région productrice du monde. La province a la chance de posséder d'importants dépôts à forte teneur. La production a presque triplé et est passée de 6,5 millions de livres en 1981 à 21 millions de livres l'an dernier. À elle seule, la Saskatchewan assure près de 20 p. 100 de la production mondiale et est capable de continuer à alimenter une part croissante d'un marché mondial en expansion jusque bien avant dans le XX^e siècle. En 1987 près de la moitié de la production de la Saskatchewan a été livrée à des clients américains.

En aval, c'est à dire, le secteur de la transformation, les nouvelles installations d'Eldorado en Ontario sont capables de transformer la totalité de la production actuelle des mines d'uranium canadiennes; elles utilisent une technologie de pointe pour la transformation de l'uranium et la protection de l'environnement. Nous avons atteint une production record en

[Text]

The United States Industry: While the Canadian uranium industry is thriving, the U.S. industry is having difficulties. On the upstream side, U.S. mine production has dropped from 39 million pounds of concentrates in 1981 to about 12.5 million pounds in 1987. At today's prices, most of the U.S. mining and milling industry is not competitive. This is entirely due to the small size and low grade of their ore bodies. The western states of New Mexico, Colorado, Wyoming and Arizona have been hardest hit, as many of their mines were forced to close down during the past four years.

The peak production years of the late seventies and the early eighties were further stimulated by an embargo against the importation of foreign uranium, which was gradually phased out between 1977 and 1984. Naturally, the U.S. industry is actively lobbying for the return of the "good old days".

On the downstream side, the U.S. processors present a similar story. Protected by the embargo and fed by large volumes of domestic mine production, the two U.S. converters also flourished during the 1970s. Today their installed capacity is 375 per cent greater than domestic uranium mine production and about 60 per cent greater than U.S. reactor demand. Therefore, in order to fill their capacity and achieve reasonable levels of profitability, the U.S. converters are aggressively competing for the business of processing Canadian mine concentrates destined for U.S. and foreign customers.

In 1987 almost 50 per cent of Canadian mine production was exported in raw form for processing in the United States. However, that is not enough; our competitors are still aggressively seeking a return to protectionist measures which would restore their former profitability.

United States Protectionism: There has been a steady barrage of legislation introduced into both Houses of the United States Congress, all of which would have the effect of limiting the importation of foreign uranium. One of these initiatives, sponsored by Senator Pete Domenici of New Mexico, has found considerable support even among those favouring free trade. Senator Domenici's bill, if passed into law, would have ensured that 67.5 per cent of the uranium consumed in the United States would be of United States origin. The implications for Canadian industry are obvious.

On another front entirely, the United States courts are being asked to enforce existing provisions of the United States Atomic Energy Act to impose an embargo against foreign uranium.

In December 1984 a group of U.S. producers took the U.S. Department of Energy (DOE) to court, charging that the DOE had failed to maintain a viable U.S. uranium industry as required by U.S. law. The District Court agreed and in June

[Traduction]

1987 et nous nous attendons à tourner à plein rendement pendant toute l'année 1988.

Voyons maintenant l'industrie des États-Unis: si l'industrie de l'uranium canadienne est prospère, celle des États-Unis est en difficulté. En un mot, la production des mines américaines est tombée de 39 millions de livres de concentrés en 1981 à environ 12,5 millions de livres en 1987. Aux prix actuels, la plupart des entreprises d'extraction et de broyage américaines ne sont pas compétitives. Ce qui s'explique entièrement par la petitesse et la pauvreté de leurs gisements. Les états de l'ouest du pays que sont le Nouveau Mexique, le Colorado, le Wyoming et l'Arizona ont été les plus durement touchés, et beaucoup de leurs mines ont été obligées de fermer au cours de ces quatre dernières années.

Les années de production record de la fin des années 1970 et du début des années 1980 ont été encore plus stimulées par un embargo sur l'importation d'uranium étranger, qui a été graduellement levé entre 1977 et 1984. Naturellement, l'industrie américaine exerce de fortes pressions pour obtenir un retour au «bon vieux temps».

En un mot, les transformateurs américains ont connu un sort analogue. Protégés par l'embargo et alimentés par une grosse production des mines nationales, les deux convertisseurs ont également prospéré au cours des années 1970. Aujourd'hui, leur capacité installée est de 375 pour cent supérieure à la production des mines d'uranium américaines, et d'environ 60 pour cent supérieure à la demande des réacteurs américains. Pour pouvoir tourner à plein régime et atteindre des niveaux raisonnables de rentabilité, les convertisseurs américains livrent une vigoureuse concurrence aux autres entreprises pour accaparer le traitement de concentrés miniers canadiens destinés à des clients américains et étrangers.

En 1987 près de 50 pour cent de la production minière canadienne a été exportée sous forme brute à destination des convertisseurs américains. Cependant, cela ne suffit pas; nos concurrents continuent à lutter vigoureusement pour obtenir un retour aux mesures protectionnistes qui rétabliraient leur rentabilité antérieure.

Abordons maintenant la question du protectionnisme américain: un flot ininterrompu de projets de loi ont été présentés devant les deux chambres du Congrès des États-Unis; s'ils étaient adoptés, ils auraient pour effet de limiter l'importation d'uranium étranger. Une de ces initiatives, sous l'impulsion du sénateur Pete Domenici, du Nouveau-Mexique, a suscité beaucoup de partisans, même chez les défenseurs du libre-échange. Si le projet de loi du sénateur Domenici avait été approuvé, il aurait garanti que 67,5 pour cent de l'uranium consommé aux États-Unis soit d'origine américaine. L'incidence pour l'industrie canadienne est évidente.

Sur un plan tout à fait différent, on demande aux tribunaux américains d'appliquer les dispositions actuelles de l'Atomic Energy Act des États-Unis qui prévoit un embargo sur l'uranium étranger.

En décembre 1984, un groupe de producteurs américains a poursuivi le Department of Energy (DOE) des États-Unis devant les tribunaux, en l'accusant de ne pas avoir maintenu une industrie de l'uranium viable comme l'exigeait la loi amé-

[Text]

1984 ordered a 100 per cent embargo against imports of foreign uranium. Fortunately, the DOE appealed that decision on the grounds that no level of import restrictions would ensure a viable U.S. industry.

In mid-1987, DOE lost in the Appeals Court. Last month, however, the United States Supreme Court agreed to hear the case. Now, if the Free Trade Agreement is not ratified, an adverse ruling against the DOE in the Supreme Court would be the single, most outstanding threat to the Canadian uranium industry. The law which will be ruled on by the Supreme Court is the same provision that was used to impose the embargo that lasted from 1966 to 1984—almost twenty years.

On that subject of viability, as I mentioned earlier, the U.S. industry is capable of producing about 12 million pounds under today's market conditions. If they did impose an embargo and U.S. utilities were forced to feed their reactors with U.S. domestic material, the U.S. utilities would probably end up paying somewhere close to \$100 a pound for uranium, and the rest of the world would be denied access to a 40 million pound market. Their mines are just not economic.

The Chairman: How big a factor is the cost of uranium in the production of electricity from nuclear power?

Mr. Ediger: It is not a factor in pure economic terms, but it is a major factor for the public utility commissions and it is a major factor in the minds of fuel buyers; and if you were forced to pay \$100 a pound for uranium it would also increase substantially the cost of generating a kilowatt of electricity.

The Chairman: That's my question. With the enormous capital cost of a nuclear plant, and the cost of operating that plant, I am wondering how much fuel is used relative to a kilowatt of electricity, and relative to the capital cost of that plant, and whether there is any significant difference in the actual cost of a kilowatt of electricity.

Mr. Ediger: In the case of coal, about 50 per cent of the cost of generating a kilowatt hour is the cost of the coal. In the case of a nuclear furnace, I would estimate that between 5 and 10 per cent of the cost of generating a kilowatt hour would be the cost of the fuel.

The Chairman: So having the price of the fuel is not going to make an awful lot of difference to the consumer of electricity.

Mr. Ediger: That's right.

The Chairman: Thank you.

Mr. Ediger: We keep pointing this out, as a matter of fact, Mr. Chairman, when we speak to fuel buyers and ask for increased prices.

The Chairman: Yes, but you get hoisted on your own petard—

[Traduction]

ricaine. La District Court a accepté le bien-fondé de cette accusation et, en juin 1985, a décrété un embargo de 100 pour cent sur les importations d'uranium étranger. Heureusement, le DOE a interjeté appel de cette décision en faisant valoir que quelle que soit l'importance des restrictions imposées aux importations, elles ne permettraient jamais à l'industrie américaine d'être viables.

Au milieu de 1987, l'appel du DOE a été rejeté devant la Cour d'appel. Le mois dernier, cependant, la Cour suprême des États-Unis a accepté d'entendre l'affaire. Si l'accord de libre-échange n'est pas ratifié, une décision de la Cour suprême contre le DOE constituerait, à elle seule, la plus grave menace qui puisse peser sur l'industrie canadienne de l'uranium. La disposition de la loi sur laquelle la Cour suprême s'appuiera pour prendre sa décision est la même qui a été utilisée pour imposer l'embargo qui a duré de 1966 à 1984—près de 20 ans.

Sur le plan de la viabilité, comme je l'ai déjà dit, l'industrie américaine est capable de produire environ 12 millions de livres dans les conditions actuelles du marché. Si un embargo était imposé et si les services publics américains étaient obligés d'alimenter leurs réacteurs avec des produits américains, ils seraient probablement obligés de payer une somme de l'ordre de 100 dollars la livre d'uranium, et le reste du monde se verrait interdire l'accès à un marché de 40 millions de livres. Leurs mines ne sont tout simplement pas rentables.

Le président: Quelle est l'importance du coût de l'uranium dans la production d'électricité nucléaire?

M. Ediger: Sur un plan purement économique, ce n'est pas un facteur important, mais il l'est indiscutablement pour les services publics et l'est également dans l'esprit des acheteurs; sans compter que si vous étiez obligé de payer 100 dollars la livre d'uranium, cela augmenterait également sensiblement le coût de production du kilowatt d'électricité.

Le président: C'est précisément là ma question. Étant donné l'énorme coût en capital d'une usine nucléaire et de son exploitation, je me demande combien il faut de combustible pour produire un kilowatt d'électricité, et combien cela représente par rapport au coût en capital de cette usine; je me demande également s'il y a une différence sensible entre le coût réel du kilowatt d'électricité et celui d'autres combustibles.

M. Ediger: Dans le cas du charbon, son coût représente environ 50 pour cent du prix de production d'un kilowatt/heure. Dans le cas d'un réacteur nucléaire, le coût du combustible représente à mon avis entre cinq et dix pour cent de ce prix.

Le président: Donc, diminuer de moitié le prix du combustible ne va pas changer grand chose pour le consommateur d'électricité.

M. Ediger: C'est exact.

Le président: Merci.

M. Ediger: C'est ce sur quoi nous insistons en fait constamment, monsieur le président, lorsque nous parlons aux acheteurs de combustible et demandons l'augmentation des prix.

Le président: Oui, mais vous vous faites prendre à votre propre piège—

[Text]

Mr. Ediger: That's right.

The Chairman: —with the Americans on that because they can put a restriction on our uranium and pay four times as much for their uranium and not really affect the consumer very much. I just want that on the record. We can come back to that. I am sorry for interrupting you.

Mr. Ediger: On the other hand, if the FTA is approved, Canada will be exempted from the provisions of the Atomic Energy Act and insulated from an unfavourable decision by the United States Supreme Court. Annex 902.5 of the FTA specifically exempts Canada from any import limitations resulting from this court case, creating a free North American market for uranium.

Other provisions of the FTA would limit the ability of Congress to pass new legislation which arbitrarily imposes restrictions on uranium imports.

The FTA also addresses the issue of further processing of Canadian uranium. Since the late 1950s, successive Canadian governments have decreed that Canadian uranium should, to the greatest extent possible, be processed before export.

This policy was intended to develop and maintain a higher technological base in Canada, in addition to adding economic value. It has been amended in recent years to ensure that it doesn't penalize utilities which buy uranium concentrates from Canadian producers. Foreign utilities are not expected to pay more, to wait longer or to cancel foreign processing contracts just because Canada wants its uranium processed domestically. However, the bottom line of the policy continues to be that if Canadian processing is generally competitive, Canadian uranium should be upgraded before export.

Last year, Eldorado recommended to the Government of Canada that United States utilities be given a blanket exemption to Canada's uranium upgrading policy, only if that exemption is within an overall environment of free trade. This was specifically included in Annex 902.5 of the FTA.

We did this for several reasons. First, as I have discussed, free access of Canadian mine production to the U.S. market represented a major opportunity for all Canadian producers, including ourselves.

Secondly, our two U.S. competitors who want to convert Canadian uranium had persuaded many in Congress that a tariff of more than 100 per cent of Eldorado processing would be a reasonable response to Canada's policy and was necessary for the preservation of their U.S. businesses. In addition, the U.S. has begun a formal GATT grievance against Canada's processing policy. This proposed retaliation, plus the threat of a uranium embargo, impaired our company's ability to compete for processing services in the U.S., particularly for longer term conversion contracts.

[Traduction]

M. Ediger: C'est exact.

Le président: ... par les Américains parce qu'ils peuvent restreindre l'importation de notre uranium et payer quatre fois plus cher le leur sans que le consommateur en souffre vraiment beaucoup. Je tenais simplement à ce que cela apparaisse au procès-verbal. Nous pourrions y revenir par la suite. Excusez-moi de vous avoir interrompu.

M. Ediger: En revanche, si l'ALE est approuvé, le Canada sera dispensé des dispositions de la Atomic Energy Act et protégé contre toute décision contraire de la Cour suprême des États-Unis. L'annexe 902.5 de l'ALE dispense indiscutablement le Canada de toute restriction à l'importation découlant de ce procès, créant ainsi un marché libre de l'uranium en Amérique du Nord.

D'autres dispositions de l'ALE limiteraient la capacité du Congrès d'adopter de nouvelles lois qui imposeraient des restrictions arbitraires aux importations d'uranium.

L'ALE aborde également la question de la transformation, à l'avenir, de l'uranium canadien. Depuis la fin des années 1950, les gouvernements canadiens successifs ont décrété que notre uranium devrait, dans toute la mesure du possible, être traité avant son exportation.

Cette politique avait pour objet de développer et de maintenir une base technologique plus importante au Canada, outre qu'elle ajoutait à sa valeur économique. Elle a été modifiée ces dernières années afin de ne pas pénaliser les services publics qui achètent des concentrés d'uranium aux producteurs canadiens. Les services publics étrangers ne doivent pas payer plus cher, attendre plus longtemps ou annuler des contrats de transformation avec l'étranger pour la simple raison que le Canada veut que son uranium soit traité sur son territoire. Cependant, cette politique repose toujours sur le principe selon lequel, si la transformation au Canada est en général compétitive, l'uranium canadien devrait être reconcentré avant d'être exploité.

L'an dernier, Eldorado a recommandé au gouvernement du Canada de dispenser en bloc les services publics américains de l'application de la politique d'enrichissement de l'uranium du Canada, à condition que cette dispense se fasse dans le cadre général d'un accord de libre-échange. Ce point figure à l'annexe 902.5 de l'ALE.

Nous l'avons fait pour plusieurs raisons. Tout à l'heure, comme je l'ai déjà dit, le libre accès de la production minière canadienne au marché américain représentait un débouché de toute première importance pour tous les producteurs canadiens, y compris nous-mêmes.

Deuxièmement, nos deux concurrents américains, qui veulent convertir de l'uranium canadien, avaient persuadé de nombreux membres du Congrès qu'un tarif douanier de plus de 100 p. 100 sur le produit traité par Eldorado représenterait une réaction raisonnable à la politique du Canada et s'imposait si l'on voulait protéger leurs activités aux États-Unis. En outre, les États-Unis avaient officiellement présenté un grief en vertu du GATT contre la politique de transformation du Canada. Les représailles ainsi envisagées, plus la menace d'un embargo sur l'uranium, ont compromis la compétitivité de notre société aux États-Unis lorsqu'elle cherchait à obtenir des services de

[Text]

The third reason is that U.S. utilities will be free to purchase processing services from anyone. Because of our close proximity to the U.S., Eldorado believes that it will be well positioned to compete on equal terms in the U.S. processing market. In other words, while some utilities will continue their practice of "buy American", we are counting on many more utilities to start to "buy North American".

We think it is essential that Canada develop simplified administrative procedures which will allow U.S. utilities to receive routine exemptions from the uranium upgrading policy. Article 902.3(B) specifically allows Canada to require, as a condition of export, that uranium exported to the U.S. be consumed in the U.S. The term "consumed" is also clearly defined in Article 909 and in the rules of origin provisions set out in Chapter 3.

Eldorado is now encouraging Canadian officials to develop the procedures which will exempt the U.S. and at the same time ensure that policy remains in place for Canadian uranium consumed in our other markets in Europe and the Far East.

Dispute Settlement: Canada's uranium industry has never been subject to either anti-dumping or countervail action from the United States. This is as it should be, since Canadian companies neither dump their product nor do their products receive subsidies. However, some U.S. executives and Congressmen have alleged that Canada is indeed guilty of these unfair trade practices. It may be some time before the effectiveness of the dispute settlement provisions of the FTA can be demonstrated. We do, however, take comfort in the fact that the FTA provides some protection from harassment under U.S. anti-dumping and countervail law.

I would like to close by saying once again that Canada's uranium industry welcomes free trade with the United States. In fact, it will benefit our industry and the economy as a whole. It will also benefit the American electric utilities in that they can be assured of access to secure and economic supplies of uranium over at least the next thirty years.

The advantages of our Canadian industry, the fact that we are cost competitive, that we have available capacity and a record of being secure suppliers, will allow us to play a more important role in satisfying America's electricity requirements without in any way jeopardizing Canada's energy interests. I think that is important.

A Free Trade Agreement which creates a free North American market for uranium fuel and allows our industry to compete on commercial terms—on a fair and equal basis—will

[Traduction]

traitement, en particulier en ce qui concerne les contrats de conversion à long terme.

La troisième raison est que les services publics américains seront libres d'acheter des services de traitement à n'importe qui. À cause de sa proximité des États-Unis, Eldorado estime être bien placé pour affronter ses concurrents à armes égales sur le marché américain du traitement de l'uranium. En d'autres termes, bien que certaines services publics continueront à « acheter Américain », nous nous attendons à ce qu'un beaucoup plus grand nombre d'entre eux commencent à « acheter Nord-américain ».

Il nous paraît indispensable que le Canada élabore des méthodes administratives simplifiées qui permettent aux services publics américains d'être normalement dispensés des dispositions de la politique d'enrichissement de l'uranium. Le paragraphe 902.3(B) autorise le Canada à exiger, comme condition de son exportation, que l'uranium exporté aux États-Unis soit consommé dans ce même pays. Le terme « consommé » est également clairement défini à l'article 909 ainsi que dans les dispositions relatives aux règles d'origine énoncées au chapitre 3.

Eldorado encourage maintenant les autorités canadiennes à élaborer les procédures d'exemption à l'intention des États-Unis tout en veillant en même temps à ce qu'on ne touche pas à la politique relative à l'uranium canadien « consommé » sur d'autres marchés en Europe et en Extrême-Orient.

Règlement des différends: L'industrie de l'uranium canadienne n'a jamais fait l'objet de mesures antidumping ou de mesures compensatoires de la part des États-Unis. C'est normal, car les sociétés canadiennes n'ont jamais vendu leur produit à perte, pas plus qu'elles n'ont bénéficié de subventions. Cependant, certains cadres et certains membres du Congrès des États-Unis ont accusé le Canada de s'être rendu coupable de ces pratiques commerciales déloyales. Il s'écoulera sans doute un certain temps avant que l'efficacité des dispositions de l'ALE en ce qui concerne le règlement des différends soit démontrée. Ce qui nous console un peu, cependant, c'est que l'Accord assure une certaine protection contre le harcèlement des mesures antidumping et compensatoires autorisées par la loi américaine.

En terminant, je tiens à répéter que l'industrie de l'uranium canadienne se réjouit de l'instauration du libre-échange avec les États-Unis. En fait, cela sera profitable à notre industrie et à l'ensemble de l'économie. Ce le sera également pour les services publics d'électricité américains en ce sens qu'ils seront assurés d'un accès à des approvisionnements économiques et sûrs d'uranium pour les 30 prochaines années, au moins.

Les avantages dont jouit notre industrie canadienne, le fait que nos prix sont compétitifs, que nous avons la capacité requise et la réputation d'être des fournisseurs sûrs, nous permettra de jouer un rôle plus important dans la satisfaction des besoins américains en matière d'électricité sans compromettre en quoi que ce soit les intérêts énergétiques du Canada. Cela me paraît important.

Un accord du libre-échange qui crée un marché nord-américain de l'uranium libre et permet à notre industrie d'affronter la concurrence commerciale—à armes égales—entraînera une

[Text]

result in more uranium exports, more jobs, more income and more tax revenues in Canada.

As an important member of Canada's uranium industry, our company, Eldorado, is looking forward to the ratification of the FTA and the benefits that should flow to Ontario and Saskatchewan. Thank you very much.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Ediger. Just before I go to members of the committee for questions, there is one point of clarification I would like to deal with. In the early part of your submission you speak of uranium to feed approximately 150 nuclear reactors in the United States, and elsewhere you mention new reactors coming onstream. As a layman I have had the impression that because of the Three Mile Island experience and environmentalist activity and one thing or another, there are very few reactors being built in the United States. Is that correct?

Mr. Ediger: No new reactor orders have been placed in the United States. A number of reactors are being completed, however.

The Chairman: So it is a comparatively finite market as it stands at the moment?

Mr. Ediger: Yes.

The Chairman: Thank you. We will start the questioning with Senator Ottenheimer.

Senator Ottenheimer: In terms of upgrading there is trioxide and hexafluoride. It is a sequential process, going from the base material, trioxide being one level of refining, and then on to hexafluoride as the final one within this process?

Mr. Ediger: Yes, that is correct.

Senator Ottenheimer: What percentage of Canadian uranium is upgraded before it is exported to the United States, and let's say upgraded to .1 trioxide and upgraded to .2, the final?

Mr. Ediger: The trioxide is an intermediate product. It is not exported.

Senator Ottenheimer: It is not exported?

Mr. Ediger: No, it is not exported. We do export uranium hexafluoride, and about—I will have to consult Mr Munden on this.

Mr. Ted Munden, Coordinator, Corporate Business and Operational Planning, Eldorado Nuclear Ltd.: About 50 per cent of Canadian uranium is now going into the United States unprocessed in a raw form. So only about 50 per cent of what Canada has been producing goes through our plants right now.

Senator Ottenheimer: So 50 per cent goes unprocessed and roughly 50 per cent goes to the U.S. processed.

Mr. Munden: That's right.

Senator Ottenheimer: And has that 50-50 pattern been sort of constant during the past four or five years?

[Traduction]

augmentation des exportations d'uranium, des emplois, du revenu et des recettes fiscales au Canada.

À titre de membre important de l'industrie de l'uranium au Canada, notre société, Eldorado, attend avec impatience la ratification de l'accord du libre-échange et les avantages que celui-ci devrait apporter à l'Ontario et à la Saskatchewan. Merci beaucoup.

Le président: Merci beaucoup M. Ediger. Avant d'inviter les membres de ce comité à poser leurs questions, j'aimerais un éclaircissement. Au début de votre mémoire, vous parlez d'uranium utilisé pour alimenter environ 150 réacteurs nucléaires aux États-Unis, et un peu plus loin, vous parlez de nouveaux réacteurs qui entrent en service. Moi qui suis un profane, j'ai eu l'impression qu'à cause de ce qui s'est passé à Three Mile Island et de l'activité des environnementalistes, etc., très peu de nouveaux réacteurs sont mis en construction aux États-Unis. Est-ce exact?

M. Ediger: Aucune nouvelle commande de réacteur n'a été faite aux États-Unis. Cependant, un certain nombre est en cours d'achèvement.

Le président: Il s'agit donc d'un marché relativement limité pour le moment?

M. Ediger: Oui.

Le président: Merci. Au sénateur Ottenheimer de poser la première question.

Le sénateur Ottenheimer: Lorsqu'on parle de reconcentration, on parle de trioxyde et d'hexafluorure. Il s'agit d'un processus séquentiel dans lequel on part du produit de base, et où le trioxyde constitue un premier niveau de raffinage et l'hexafluorure, le résultat final de ce processus, n'est-ce pas?

M. Ediger: Oui, c'est exact.

Le sénateur Ottenheimer: Quel est le pourcentage d'uranium canadien reconcentré avant d'être exporté aux États-Unis et, disons, reconcentré au niveau 1 (trioxyde), puis au niveau 2, le dernier?

M. Ediger: Le trioxyde est un produit intermédiaire. Il n'est pas exporté.

Le sénateur Ottenheimer: Il ne l'est pas?

M. Ediger: Non. Nous exportons de l'hexafluorure d'uranium, et environ—il faudra que je consulte M. Munden à ce sujet.

M. Ted Munden, coordonnateur, Affaires de la société et planification opérationnelle, Eldorado Nucléaire Ltée: Environ 50 p. 100 de l'uranium canadien est actuellement exporté aux États-Unis à l'état brut. Donc, 50 p. 100 seulement de la production canadienne passe actuellement par nos usines.

Le sénateur Ottenheimer: Ainsi, 50 p. 100 de l'uranium exporté aux États-Unis n'est pas traité, et les autres 50 p. 100 le sont.

M. Munden: C'est exact.

Le sénateur Ottenheimer: C'est donc moitié moitié. Cette proportion est-elle demeurée constante ces quatre ou cinq dernières années?

[Text]

Mr. Ediger: Well, the market has been changing significantly. I think it is probably more indicative of the future than it is of the past.

Senator Ottenheimer: Do you think that the amount processed will therefore increase or decrease?

Mr. Ediger: I think that amount, within the context of the North American trade, will remain about the same.

Senator Ottenheimer: Is it possible to estimate the value added in dollars of that 50 per cent which goes as, for lack of a better term, a finished product?

Mr. Ediger: The value added is not very large. It represents about 20 per cent, is that right?

Mr. Munden: I was going to say 15 per cent—15 or 20 per cent.

Mr. Ediger: But, more importantly, it does provide high quality medium-tech employment in Canada. I think that is equally important. In actual dollar terms, the value added is somewhere between 15 and 20 per cent. It does provide 400 high quality jobs and it does raise the technological base in Canada. It supports a significant R&D activity. It enables us to be in the forefront of things like fluorine technology, which has nothing to do with the generation of electricity but is an important part of our process.

Senator Ottenheimer: In your presentation you indicate that the bottom line of the policy continues to be that if Canadian processing is generally competitive, Canadian uranium should be upgraded before export. Do you feel confident that Canadian processing is generally competitive and will remain competitive vis-à-vis processing to the same stage in the United States?

Mr. Ediger: It is not only competitive as far as price is concerned, but because our plants are probably the newest in the world, because our facilities are among the newest in the world, and because the regulatory regime under which we operate is far stricter than anywhere else in the world, we not only can compete competitively but we can compete in an environmentally more benign manner.

Senator Ottenheimer: Thank you.

The Chairman: I have a supplementary on the question of uranium dioxide and uranium hexafluoride. The dioxide, as I understand it, is required for the CANDU.

Mr. Ediger: Yes.

The Chairman: And it is the only requirement. Is it a quite separate process? Are those two separate processes; would one stand alone without the other?

Mr. Ediger: Chemically, yes; economically, no. The volume required by Ontario Hydro is not sufficiently large to support the significant facility required to take it through the various refining stages. So to provide Ontario Hydro and the other CANDU customers with fuel at a reasonable cost, you need to have the base load of the UF₆ business. You need to process a significant volume of uranium.

[Traduction]

M. Ediger: Eh bien, le marché a sensiblement évolué. Je crois qu'il est probablement plus révélateur de l'avenir que du passé.

Le sénateur Ottenheimer: À votre avis, la quantité traitée augmentera-t-elle ou diminuera-t-elle?

M. Ediger: Je crois que dans le contexte commercial nord-américain, les proportions demeureront à peu près les mêmes.

Le sénateur Ottenheimer: Est-il possible d'estimer la valeur ajoutée en dollars des 50 p. 100 qui sont ainsi exportés comme produit fini, pour ainsi dire?

M. Ediger: La valeur ajoutée n'est pas très importante. Elle représente environ 20 p. 100, n'est-ce pas?

M. Munden: J'aurais dire de 15 à 20 p. 100.

M. Ediger: Mais ce qui est plus important c'est qu'elle permet d'offrir des emplois de technicité moyenne et de haute qualité au Canada. Cela me paraît tout aussi important. En dollars, la valeur ajoutée est de l'ordre de 15 à 20 p. 100 mais cela crée 400 emplois de haute qualité et améliore notre base technologique. Cela favorise une activité de R-D importante et nous permet d'être à la pointe de la technologie du fluore, ce qui n'a rien à voir avec la production d'électricité mais est un élément important de notre processus.

Le sénateur Ottenheimer: Dans votre exposé, vous dites que la politique repose toujours sur le principe que si le traitement canadien est en général compétitif, notre uranium devrait être traité avant exportation. Croyez-vous vraiment que nous sommes en général compétitifs sur le plan du traitement et le demeurerons vis-à-vis de ce qui se fait au même niveau aux États-Unis?

M. Ediger: Nous sommes compétitifs, non seulement sur le plan du prix, mais parce que nos usines et nos installations sont probablement les plus modernes du monde, et parce que la réglementation à laquelle nous sommes soumis est beaucoup plus stricte que celle qui existe ailleurs, si bien que si nous pouvons nous défendre contre la concurrence, nous sommes tout aussi compétitifs sur le plan de l'environnement.

Le sénateur Ottenheimer: Merci.

Le président: J'ai une question supplémentaire à poser au sujet du dioxyde d'uranium et de l'hexafluorure d'uranium. Si je comprends bien, le système Candu utilise le dioxyde.

M. Ediger: Oui.

Le président: Et c'est la seule exigence. S'agit-il d'un processus tout à fait distinct? Y a-t-il deux processus distincts; l'un peut-il exister sans l'autre?

M. Ediger: Chimiquement, oui; économiquement, non. Le volume dont a besoin Ontario Hydro n'est pas suffisant pour justifier les importantes installations requises pour assurer les divers stades de raffinage. Donc, pour fournir du combustible à un prix raisonnable à Ontario Hydro et à d'autres clients utilisant le système Candu, vous avez besoin de la charge de base de l'UF₆. Vous êtes obligés de traiter un volume considérable d'uranium.

[Text]

The Chairman: So that your reference in your brief to some American efforts to put a 100 per cent tariff on that processing would impact badly on the production of dioxide for the CANDU?

Mr. Ediger: Yes, it would be very painful.

The Chairman: Thank you. Senator MacEachen.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, the second last paragraph of the presentation reads:

A Free Trade Agreement which creates a free North American market for uranium fuel . . .

And so on. Is it not a fact that at the present time there is a free North American market for uranium fuel?

Mr. Ediger: At the present time, yes.

Senator MacEachen: So it does exist now, and the Free Trade Agreement, if ratified, would not create it. It might have the effect of perpetuating it.

Mr. Ediger: I take your point.

Mr. Munden: On paper there is a free trade in uranium at this point, but it is under a constant cloud of threat which has created an uncertainty in the marketplace, which means that although on paper it is free—

Senator MacEachen: Well, It is more than on paper. it is in very large export to the United States. Forty per cent of Canadian sales is more than something on paper.

Mr. Munden: You are right, you are correct, but in terms of trying to contract on a long-term basis for selling uranium, the threats of the court case, and so on, impede our ability to sell. That's my only point.

Senator MacEachen: I understand that. You do have now a North American free trade area in uranium fuel. You are concerned about its perpetuation. You have referred to the provision in the agreement that will exempt you from an adverse court ruling, and that is obviously favourable. So I now ask: what in the Free Trade Agreement protects you from Senator Domenici's bill?

Mr. Ediger: Presumably we would be regarded as a domestic supplier under that bill, and foreign uranium would be defined as Australian uranium or African uranium, but Canada would be regarded in the same category as a domestic supplier.

Senator MacEachen: Is that provided for in Domenici's bill, that Canada would be exempted from the provisions of the bill.

Mr. Ediger: No, but it is my understanding that this would be provided for under the Free Trade Agreement, that we would be exempted from such initiatives.

Senator MacEachen: That is exactly what I am trying to find out, whether in any way, and in what way, would the Free Trade Agreement protect you against the passage of Senator Domenici's bill. Suppose the bill carried. What in the Free Trade Agreement would protect Canada?

[Traduction]

Le président: Ainsi, comme vous le mentionnez dans votre mémoire, l'imposition, par les Américains, d'un tarif douanier de 100 p. 100 sur le produit traité aurait un effet préjudiciable sur la production du dioxyde requis par le système Candu?

M. Ediger: Oui, ce serait très dur.

Le président: Merci. Sénateur MacEachen.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, à l'avant-dernier paragraphe de ce mémoire, on peut lire:

«un accord de libre-échange qui crée un marché libre de l'uranium en Amérique du Nord» etc.

N'est-il pas vrai que ce marché libre existe déjà?

M. Ediger: En ce moment, oui.

Le sénateur MacEachen: Il existe donc bien, et s'il était ratifié, l'accord du libre-échange ne le créerait pas. Il pourrait avoir pour effet de le perpétuer.

M. Ediger: Vous avez raison.

M. Munden: Sur le papier, il existe actuellement un marché libre de l'uranium, mais les menaces constantes qui pèsent sur lui ont créé une atmosphère d'incertitude sur le marché, ce qui signifie que bien que sur le papier, il soit libre . . .

Le sénateur MacEachen: C'est plus que sur le papier. Cela représente une exportation très importante aux États-Unis. Quarante pour cent des ventes canadiennes, c'est tout de même plus que quelque chose sur le papier.

M. Munden: Vous avez tout à fait raison, mais lorsqu'il s'agit de passer un contrat de vente d'uranium à long terme, les menaces de procès, etc., gênent nos ventes. C'est tout ce que je voulais dire.

Le sénateur MacEachen: Je comprends bien. En ce moment, vous avez une zone de libre-échange nord-américaine pour l'uranium, et ce qui vous préoccupe, c'est sa préservation. Vous aviez mentionné la disposition de l'accord qui vous dispensera d'une décision judiciaire contraire, et c'est manifestement là un bon point. Permettez-moi maintenant de vous poser la question suivante: Y a-t-il quelque chose dans l'accord du libre-échange qui vous protège contre le projet de loi du sénateur Domenici?

M. Ediger: En vertu de ce projet de loi, nous serions probablement considérés comme un fournisseur intérieur, et pour être considéré comme étranger, il faudrait que l'uranium soit australien ou africain mais le Canada serait jugé comme appartenant à la même catégorie qu'un fournisseur intérieur.

Le sénateur MacEachen: Le projet de loi de Domenici prévoit-il une dispense en faveur du Canada?

M. Ediger: Non, mais si je comprends bien, cette dispense lui serait accordée en vertu de l'Accord de libre-échange.

Le sénateur MacEachen: Ce que je veux savoir exactement c'est si l'Accord du libre-échange vous protégerait, et de quelle manière, contre le projet de loi du sénateur Domenici. Supposons qu'il soit adopté; qu'y aurait-il dans l'Accord de libre-échange pour protéger le Canada?

[Text]

Mr. Munden: The Free Trade Agreement would not stop the United States from passing any legislation it feels like, as I understand it. Senator Domenici could therefore continue his efforts to have this bill passed, but, as I understand the Free Trade Agreement, increasing the import or export restrictions, would make it difficult for Senator Domenici and would also contravene the Free Trade Agreement as the bill currently stands. So that we take some comfort in the fact that the Free Trade Agreement would be in place. As I read the agreement, Congress would have to make a conscious decision to go against the intent and spirit of the Free Trade Agreement if it were to pass the Domenici legislation.

Senator MacEachen: Could you cite the provisions of the Free Trade Agreement that would protect you from Domenici's bill if it became law?

Mr. Munden: I don't have the Free trade Agreement memorized. I can't state the exact number unless I start digging in my Free Trade Agreement here. It is in the energy section and I think it is talked about elsewhere. It is the section entitled Import-Export Restrictions. I will look through it with the next questions and come back to you at some other point in time.

Senator MacEachen: All right. Let's stand that one for the moment. I want to ask a question on the dispute settlement. The final sentence in your paragraph on dispute settlement says:

We do, however, take comfort in the fact that the Free Trade Agreement provides some protection from harassment under U.S. anti-dumping and countervail law.

I don't know how you are protected from harassment; in fact, I doubt that you are but you seem to believe so, and I would like you to explain to me how you are protected.

Mr. Ediger: Well, we feel that the dispute settlement mechanism is an important part of the Free Trade Agreement. I guess we got carried away with our rhetoric. I agree that we cannot be protected against harassment. However, we feel that the dispute settlement mechanism is an important part, if charges of countervail and dumping are made.

Senator MacEachen: All right.

Mr. Munden: I think the operative word there is "some". It is only some comfort.

Senator LeBlanc (Beauséjour): You wouldn't hazard a guess on the percentage, would you?

Senator MacEachen: You say it is some protection from harassment. I suggest there is no protection from harassment whatsoever under the Free Trade Agreement. Existing countervail and anti-dumping provisions are in effect, and harassment techniques can flourish under the present law and at a certain point, of course, there is a final dispute settlement process. But in the interim, I suggest that harassment will be able to flourish. That is my interpretation of the actual agreement. My own conclusion is that you now have a free trade area in your products with the United States. The Free Trade Agree-

[Traduction]

M. Munden: L'Accord de libre-échange n'empêcherait pas les États-Unis de voter les lois qui lui plaisent, si je comprends bien. Le sénateur Domenici pourrait donc poursuivre ses efforts pour faire adopter ce projet de loi mais, si j'interprète bien l'Accord de libre-échange, il serait difficile pour le sénateur Domenici d'augmenter les restrictions à l'importation ou à l'exportation, ce qui enfreindrait d'ailleurs les dispositions actuelles de l'Accord de libre-échange. Nous pouvons donc nous réjouir que cet accord soit mis en place. D'après mon interprétation, le Congrès devrait délibérément aller à l'encontre de la lettre de l'esprit de cet accord pour adopter le projet de loi Domenici.

Le sénateur MacEachen: Pourriez-vous citer les dispositions de l'Accord de libre-échange qui vous protégeraient contre le projet Domenici s'il devenait loi?

M. Munden: Je ne connais pas l'Accord par cœur. Je ne peux pas citer l'article exact sans l'éplucher d'abord. C'est dans la section consacrée à l'énergie et je crois qu'il en est également fait mention ailleurs. Il s'agit de la section sur les restrictions aux importations et les exportations. Je vais chercher pendant la suite des questions et je vous répondrai un peu plus tard.

Le sénateur MacEachen: Bon. Tenons-nous en là pour le moment. J'aimerais poser une question sur le règlement des différends. La dernière phrase du paragraphe que vous consacrez à cette question est la suivante:

« nous sommes cependant rassurés par le fait que l'accord de libre-échange nous accorde une certaine protection contre le harcèlement autorisé par les dispositions anti-dumping et compensatoires des lois américaines ».

Je ne sais pas comment vous êtes protégés contre le harcèlement; en fait, je doute que vous le soyez mais vous en semblez convaincu et j'aimerais que vous m'expliquiez comment.

M. Ediger: Eh bien, à notre avis, le mécanisme de règlement des différends est un élément important de l'Accord de libre-échange. Je suppose que nous nous sommes laissés un petit peu emporter par notre argumentation. Je reconnais qu'il n'est pas possible d'être protégé contre le harcèlement. Nous estimons cependant que le mécanisme de règlement des différends deviendrait un élément important au cas où on nous accuserait de mesures antidumping et compensatoires.

Le sénateur MacEachen: Bien.

M. Munden: Je crois que le mot important est « une certaine ». C'est seulement un peu rassurant.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Vous risqueriez-vous à suggérer le pourcentage?

Le sénateur MacEachen: Vous dites que cela offre une certaine protection contre le harcèlement. À mon avis, l'Accord de libre-échange n'offre aucune protection sur ce plan. Des mesures compensatoires et antidumping sont en vigueur, et des techniques de harcèlement peuvent fleurir en vertu de la loi actuelle, encore que, bien sûr, il y ait un processus final de règlement des différends. Mais entretemps, je crois que le harcèlement aura beau jeu. C'est ainsi que j'interprète l'Accord. J'en conclus que vous avez maintenant une zone de libre-échange avec les États-Unis pour vos produits. Selon moi,

[Text]

ment, in my view, provides you with one concrete exemption and that is against an adverse court ruling. It certainly doesn't protect you against harassment, but you haven't been harassed up to the present. In other words, there have been no successful efforts, as you say yourself, under countervail or anti-dumping action. So I am still left wondering how you are protected against Senator Domenici.

Mr. Munden: The article I was trying to think of in this regard was article 902, Import-Export Restrictions. My understanding in reading it is that it reaffirms essentially the provisions of GATT, and also their ability of placing quantitative restrictions on our goods going into the United States. Senator Domenici's bill, as far as I am able to understand, would be a "GATT-able" type of legislation.

Article 902, as I understand it, provides that quantitative restrictions are prohibited. That is exactly the kind of legislation that Senator Domenici and Congressman Richardson and a few others have proposed, which in some way requires a quota against foreign uranium coming into the U.S. Although the FTA does not stop the United States Congress from going ahead and passing this type of legislation, as far as I understand it the FTA does provide us, through the dispute mechanism, and so on, with the ability to complain. It reaffirms that the U.S. intends not to do that kind of thing. That essentially is all that we can take from the kind of legislation that Senator Domenici might come up with. As we say, it does not protect us 100 per cent, but it hinders the ability of Congress to go ahead and do it.

Senator MacEachen: Is it your understanding that the Free Trade Agreement provides that if any law passed by Congress in the trade field affects Canada, then it must be so specifically cited in that legislation? In other words, is that a provision of the Free Trade Agreement, and is it so that only in those cases would it be possible for Canada, if affected by such a law, to appeal on the grounds that this Domenici law was inconsistent with the Free Trade Agreement, and that ultimately this would have to be determined by some independent commission or tribunal? I am asking because I am not quite certain; but you are in the field and I am sure you have examined how your interests would be affected by this procedure.

Mr. Munden: As I understand it, from speaking to our legal counsel, Domenici could proceed to get this legislation passed. There is nothing stopping anyone from trying to get this legislation passed in Congress. However, if it did pass it would be in contravention of the FTA, and Congress would have to pass it knowingly and willingly; and if it were in contravention of the FTA, Canada would have rights under both the FTA dispute provisions and GATT to complain about it. The fact that Congress would have to be knowingly going against the FTA, breaking the intent and spirit, as I read what it says, would be in itself a hindrance and something that Congress would have to think twice about before going ahead and doing it.

Senator MacEachen: Well, it might think twice but still go ahead and do it.

[Traduction]

l'Accord de libre-échange vous permet de bénéficier d'une seule dispense précise, à savoir, des effets d'une décision défavorable d'un tribunal. Cela ne vous protège en tout cas pas du harcèlement, mais vous n'en avez jamais été l'objet jusqu'à présent. En d'autres termes, comme vous le dites vous-même, il n'y a pas encore eu de mesures compensatoires ou antidumping qui aient abouti. Je continue donc à me demander comment vous serez protégés contre le sénateur Domenici.

M. Munden: L'article auquel j'ai songé est l'article 902 relatif aux restrictions des importations et des exportations. Selon mon interprétation, il réaffirme essentiellement les dispositions du GATT, ainsi que la possibilité pour les États-Unis d'imposer des restrictions quantitatives sur les marchandises que nous y exportons. Si j'ai bien compris, le projet de loi du sénateur Domenici serait un texte de type GATT.

L'article 902, si je ne me trompe, prévoit l'interdiction des restrictions quantitatives. C'est exactement là le genre de texte législatif proposé par le sénateur Domenici, le membre du Congrès Richardson et quelques autres, texte qui exige l'imposition d'un contingent pour l'uranium importé aux États-Unis. Bien que l'ALE n'empêche pas le Congrès des États-Unis de voter ce genre de loi, il nous donne cependant la possibilité de nous plaindre en recourant au mécanisme de règlement des différends, etc. Il réaffirme le fait que les États-Unis n'ont pas l'intention d'agir ainsi. C'est l'essentiel de ce que je peux interpréter du genre de texte législatif que pourrait présenter le sénateur Domenici. Comme nous le disons, cela ne nous protège pas à 100 p. 100 mais cela empêche dans une certaine mesure le Congrès de prendre ce genre de mesure.

Le sénateur MacEachen: Selon vous, l'Accord de libre-échange prévoit-il que si une loi votée par le Congrès dans le domaine commercial a des répercussions sur le Canada il doit en être fait spécifiquement mention dans cette loi? En d'autres termes, s'agit-il là d'une disposition de l'Accord de libre-échange et cela signifie-t-il que dans ces cas seulement, il serait possible pour le Canada, si il était touché par une telle loi, de faire appel en faisant valoir que cette loi Domenici enfreint l'Accord de libre-échange; et cela signifie-t-il également que la décision finale appartiendrait à une commission ou un tribunal indépendant? Si je vous pose la question c'est que je ne suis pas tout à fait certain de la réponse, mais c'est votre domaine et je suis certain que vous l'avez étudiée pour voir quels seraient les effets de cette procédure sur vos intérêts.

M. Munden: D'après ce que me dis notre conseiller juridique, Domenici pourrait faire adopter cette loi. Il n'y a absolument rien qui empêche quelqu'un d'essayer de la faire adopter par le Congrès. Cependant, si cette loi était votée elle contreviendrait à l'ALE, et le Congrès devrait l'adopter en toute connaissance, or, si elle contrevenait à l'Accord, le Canada serait autorisé à se plaindre, à la fois en vertu des dispositions de l'ALE concernant les différends, et en vertu du GATT. Le fait que le Congrès devrait sciemment aller à l'encontre de l'ALE, et, selon moi, en violerait la lettre et l'esprit, constituerait en soi une entrave et le Congrès devrait donc réfléchir à deux fois avant d'aller de l'avant.

Le sénateur MacEachen: Il pourrait peut-être réfléchir à deux fois, et le faire quand même.

[Text]

Mr. Munden: It could conceivably do it.

Senator MacEachen: If the law is the law, and Domenici's legislation takes effect, presumably uranium exports from Canada would be decreased and you would then be going to find somebody to protect you. I guess I am asking how that is done except through some arbitral body, which may a year or two later decide that Domenici's law was inconsistent with the Free Trade Agreement. Is the Free Trade Agreement strong enough to upset the law of Congress?

Mr. Munden: Those are all very good questions. I think only time will tell in the evolution of how the FTA will come about.

Senator MacEachen: So you are not as confident now as you were when you wrote this paper.

Mr. Munden: No, I think the words we wrote are still there. I think the words in the paper are that it hinders Congress, and I believe it does do that.

Senator MacEachen: "Time will tell" is—how shall I put it?—a well-guarded comment.

Mr. Munden: What I was trying to say is you were speculating on how this would come about, and time will tell on that.

Senator MacEachen: Thank you.

The Chairman: Senator Bosa.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I was interested in knowing why Canada doesn't have any facilities for enriching uranium.

Mr. Ediger: I am sorry; I didn't hear the question.

Senator Bosa: I am interested in knowing why Canada doesn't have any enriching uranium facilities, whereas such facilities exist in France and in the Soviet Union.

Mr. Ediger: The reason why Canada does not have any enriching facilities is probably because we have had better uses for our electrical energy. Enrichment process consumes a great deal of electricity. At various times Canadian companies have examined the possibility of enriching uranium in Canada as a means of upgrading electricity, but it was just found that the economics were not there. At the present time there are large enrichment facilities in France and in the United States. I don't know about the Soviet Union, but certainly in France and in the United States these facilities are operating at less than capacity.

Senator Bosa: I see. I was interested in the remark you made before concerning the additional cost to the American utilities if they were to use their own uranium, which is much more costly than that of Canada. You said that the increased cost of electricity would be in the neighbourhood of 10 per cent and you didn't think that was a very high amount. The former Canadian government, in the National Energy Program, felt that giving the Canadian industry an advantage of 15 per cent of the world price on energy was a great incentive, a great

[Traduction]

M. Munden: C'est possible en effet.

Le sénateur MacEachen: Si la loi est la loi, et si le texte de Domenici entre en vigueur, il est à prévoir que les exportations canadiennes d'uranium diminueront et que vous chercherez quelqu'un pour vous protéger. Ce que je voudrais savoir c'est comment procéder en dehors d'un organisme d'arbitrage qui pourrait, un ou deux ans plus tard, décider que la loi Domenici enfreint l'Accord de libre-échange. Celui-ci a-t-il suffisamment de poids pour prévaloir sur la loi du Congrès?

M. Munden: Toutes ces questions sont très valables. Je crois que seul le temps nous dira ce que donnera l'ALE.

Le sénateur MacEachen: Vous êtes donc un peu moins sûr de vous maintenant que vous ne l'étiez lorsque vous avez écrit ce mémoire.

M. Munden: Non, nous nous en tenons à ce que nous avons écrit. Ce que nous disons dans ce mémoire, c'est que cela crée un obstacle aux agissements du Congrès, et de cela, j'en demeure convaincu.

Le sénateur MacEachen: Dire que «le temps le dira» est un commentaire qui me paraît—comment dirais-je—bien prudent.

M. Munden: Vous vous demandiez comment les choses se passeraient; ce que j'essayais de dire simplement c'était que l'avenir nous le dira.

Le sénateur MacEachen: Merci.

Le président: Sénateur Bosa.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, j'aimerais savoir pourquoi le Canada n'a pas d'installations d'enrichissement de l'uranium.

M. Ediger: Excusez-moi; je n'ai pas compris la question.

Le sénateur Bosa: Je voudrais savoir pourquoi le Canada n'a pas d'installations d'enrichissement d'uranium alors qu'il y en a en France et en Union soviétique.

M. Ediger: La raison pour laquelle le Canada n'en a pas tient probablement au fait que nous avons de meilleures façons d'utiliser notre électricité. Le processus d'enrichissement en consomme énormément. Des sociétés canadiennes ont étudié à plusieurs reprises la possibilité d'enrichir de l'uranium au Canada afin d'améliorer la production d'électricité, mais elles ont constaté que cela ne se justifiait pas sur le plan économique. À l'heure actuelle, il y a quatre grosses usines d'enrichissement en France, et aux États-Unis. Je ne sais pas quelle est la situation en Union soviétique, mais je puis vous dire qu'en France et aux États-Unis, ces installations ne tournent pas à plein régime.

Le sénateur Bosa: Je vois. J'ai été frappé par la remarque que vous avez faite tout à l'heure à propos du coût additionnel que représenterait pour les services publics américains l'utilisation de leur propre uranium, qui coûte beaucoup plus cher que l'uranium canadien. Vous avez dit que le prix de l'électricité augmenterait d'environ 10 cents et que cela ne vous paraissait pas énorme. Le gouvernement canadien précédent, dans le Programme énergétique national, estimait que si le prix canadien de l'énergie était inférieur de 15 p. 100 au prix mondial, cela donnerait un avantage considérable à notre l'industrie. Com-

[Text]

advantage to the Canadian industry. How can you say that 10 per cent is not a very big factor?

Mr. Ediger: We were talking about the increased cost to the consumer of electricity in the United States in the event that the price of uranium increased substantially, and I don't think the increased price would be a very large factor in the cost of that electricity because the cost of the fuel represents only about 10 to 15 per cent of the cost of generating a kilowatt hour.

Senator Bosa: I see. So, then, that does not translate into a 10 per cent increase in the cost of electricity, the end product?

Mr. Ediger: No, no.

Senator Bosa: Then maybe I misunderstood you. Could you clarify the present and planned foreign ownership rules for the uranium industry?

Mr. Ediger: The most recent policy statement by the government allows foreign corporations to own up to 50 per cent of a Canadian uranium mine or mining facility and they are allowed to have a greater than 50 per cent equity ownership, but they cannot exercise more than 50 per cent voting.

Senator Bosa: What, if any, have been the reactions in the United States concerning these restrictions?

Mr. Ediger: At the present time I am not aware of any adverse reaction to our foreign-ownership restrictions.

The Chairman: Are they not grandfathering the ownership restrictions?

Mr. Munden: Yes, they are.

The Chairman: It is my understanding that the States also has those on uranium.

Mr. Ediger: Not as far as I know.

The Chairman: But ours are grandfathered; is that correct?

Mr. Munden: As far as I understand, yes, they are.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to ask a question about the dispute settlement and, specifically, the statement which appears on page 13 where you say that the Canadian uranium industry has never been subject to either an anti-dumping or countervail action from the U.S. You go on to say that some U.S. executives and congressmen have alleged that Canada is, indeed, guilty of these unfair trade practices. You then go on to say that time will tell about the effectiveness of the dispute-settlement provisions. You conclude by saying that you take comfort in the fact that the FTA provides some protection from harassment under U.S. anti-dumping and countervail laws.

As I understand it, Senator Dominici's bill is not really an anti-dumping or countervail law, it is a quota, is that correct?

Mr. Ediger: That is correct.

[Traduction]

ment pouvez-vous dire après cela qu'une différence de 10 p. 100 n'est pas un facteur très important?

M. Ediger: Nous parlions de l'augmentation du prix que paierait le consommateur d'électricité aux États-Unis au cas où le prix de l'uranium aurait crû sensiblement, et je ne pense pas que cette augmentation de prix serait un facteur très important du coût de cette électricité car le coût du combustible ne représente que de 10 à 15 p. 100 de celui de la production d'un kilowatt-heure.

Le sénateur Bosa: Je vois. Cela ne se traduit donc pas par une augmentation de 10 p. 100 du coût de l'électricité, qui est le produit final?

M. Ediger: Non, non.

Le sénateur Bosa: Je vous avais sans doute mal compris. Pourriez-vous nous éclairer sur les règlements actuels et prévus pour l'avenir en ce qui concerne la propriété étrangère dans l'industrie de l'uranium?

M. Ediger: Selon la toute dernière déclaration du gouvernement, les sociétés étrangères sont autorisées à être propriétaires d'une mine d'uranium ou d'une exploitation minière canadienne à hauteur de 50 p. 100; elles peuvent détenir plus de 50 p. 100 des capitaux mais ne peuvent pas dépasser ce pourcentage en ce qui concerne le droit de vote.

Le sénateur Bosa: Les États-Unis ont-ils réagi à ces restrictions?

M. Ediger: Pour l'instant, je ne suis pas au courant de réactions négatives sur ce plan.

Le président: Ne font-ils pas jouer la clause des droits acquis?

M. Munden: Si.

Le président: Je crois comprendre que les États-Unis en font autant pour l'uranium.

M. Ediger: Pas à ma connaissance.

Le président: Mais chez nous, cela se fait, n'est-ce pas?

M. Munden: À ma connaissance, oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais poser une question au sujet du règlement des différends et, plus précisément, de ce que vous écrivez à la page 13 où vous déclarez que l'industrie de l'uranium canadienne n'a jamais été soumise à des mesures antidumping ou compensatoires de la part des États-Unis. Vous ajoutez que certains cadres supérieurs et membres du Congrès américain ont prétendu que le Canada s'est effectivement rendu coupable de ces pratiques commerciales déloyales. Vous poursuivez en déclarant que l'avenir révélera l'efficacité des mesures de règlement des différends. Vous concluez en disant que vous vous réjouissez de ce que l'ALE offre une certaine protection contre le harcèlement pratiqué en vertu des lois américaines sur l'antidumping et les mesures de compensation.

À ma connaissance, le projet de loi du sénateur Domenici n'est pas vraiment une telle loi; il s'agit en fait de l'établissement d'un contingent, n'est-ce pas?

M. Ediger: C'est exact.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is something quite different. What unfair practices are you accused of engaging in by these U.S. executives and congressmen?

Mr. Ediger: Because a significant portion of the Canadian uranium industry is owned by the federal government and the provincial government of Saskatchewan, and because the facilities of those companies have been built by debt acquired using the credit or the guarantees of those governments, we are accused of obtaining indirect subsidies in the form of preferred interest rates. That is one common accusation.

Mr. Munden: We are also charged that the equity investments that have been made in both companies over the years are a direct subsidy. In terms of dumping, they compare the price that Ontario Hydro is presently paying for their uranium to the price we are selling uranium to the U.S. Because there is a difference, they say that is dumping.

I have heard the theory that there is a grand conspiracy in Canada between the federal government, and the provincial governments of Ontario and Saskatchewan to work together to ensure that the high-price contracts are in Canada to support the non-competitive part of the Canadian industry and, at the same time, ensuring that low-cost uranium is being sold in the U.S. at a very low price. The list goes on and on.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are telling us that the Free Trade Agreement makes it abundantly clear that government financial support for your industry—and you are not denying that that is taking place, although you may deny that there is a conspiracy—is not going to be countervailable. Does it do that?

Mr. Munden: No, it does not. The FTA does not give that kind of specifics at all in terms of what is countervailable or not; what is a subsidy and what is not; and what the rules are in terms of dumping.

It does provide for a mechanism to come to that realization over a seven-year period.

What I think we meant by saying this is that, primarily, the dispute-settlement mechanism will, we hope, as it evolves and becomes a fact, allow us another court to go to when someone does what we consider to be frivolous dumping or unfounded dumping.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Surely you are not going to argue that this one is frivolous. You have told us what the facts are. Suppose it is decided by this long process that this is precisely the sort of benefit which is countervailable; surely a perfectly fair tribunal will decide that your product can be countervailed in that situation.

Mr. Munden: I am sorry, I do not understand your question.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not understand why you are asserting that this helps you at all. You have told us what the facts are. You have told us that it is

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est tout à fait différent. De quelles pratiques déloyales êtes-vous accusés par ces cadres supérieurs et ces membres du Congrès américain?

M. Ediger: Comme une part importante de l'industrie de l'uranium canadienne appartient au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial de la Saskatchewan, et comme les infrastructures de ces sociétés ont été édifiées sur la dette constituée grâce au crédit ou aux garanties de ces gouvernements, on nous accuse d'obtenir des subventions indirectes sous forme de taux d'intérêt privilégiés. C'est une accusation fréquente.

M. Munden: On dit également que les capitaux investis dans les deux sociétés au cours des années constituent une subvention directe, et on nous le reproche. Quant au dumping, les Américains comparent le prix auquel Ontario Hydro paie actuellement son uranium avec celui auquel nous le vendons aux États-Unis. Comme il y a une différence, ils appellent cela du dumping.

J'ai entendu la théorie selon laquelle il existe un vaste complot au Canada entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de l'Ontario et de la Saskatchewan pour s'assurer que les contrats à prix élevés sont accordés au Canada afin de soutenir l'élément non compétitif de l'industrie canadienne et d'assurer en même temps la vente de l'uranium bon marché aux États-Unis à un très faible prix; et ainsi de suite.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous voulez dire que l'Accord de libre-échange montre, sans l'ombre d'un doute, que le soutien financier du gouvernement à votre industrie—et vous ne niez pas qu'il y en ait un, même si vous niez qu'il s'agit d'un complot—ne fera pas l'objet de mesures de compensation. C'est bien cela?

M. Munden: Non. L'ALE ne dit rien d'aussi précis en ce qui concerne ce qui fait l'objet de mesures de compensation et ce qui n'en fait pas; ce qui est une subvention et ce qui n'en est pas une; et ce que sont les règles en matière de dumping.

Il prévoit cependant un mécanisme qui le permet sur une période de sept ans.

Je crois que ce que nous entendions surtout par là, c'est qu'en évoluant et en devenant réalité, le mécanisme de règlement des différends nous permettra de nous tourner vers une autre instance lorsque quelqu'un, à notre avis, fait du dumping à la légère ou le fait sans justification.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous n'allez certainement pas nous dire que cela se fait à la légère dans le cas présent. Vous nous avez donné les faits. Supposons qu'à l'issue de ce long processus, on décide que c'est précisément ce genre d'avantage qui peut faire l'objet de mesures compensatoires, il est inévitable qu'un tribunal parfaitement juste décidera que votre produit peut être soumis à ces mesures.

M. Munden: Excusez-moi, je ne comprends pas votre question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce que je ne comprends pas, c'est pourquoi vous nous dites que cet accord vous aide. Vous nous avez donné les faits. Vous nous

[Text]

quite possible that that facts may expose you, when the definitions are achieved, to countervail. I do not see how the fact of the tribunal is going to help you in that situation.

Mr. Munden: I think what we told you in response to your question was what charges have been made in Congress. I am not willing to concede at this point that the charges are true.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have also told us that the definitions of what are countervailable, supports or subsidies are going to be worked out in the future. The mere fact that there is a tribunal is not going to help you very much on those definitions. It will come down against you.

Mr. Munden: That is true.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Therefore, again, time rather than the agreement is going to tell.

Mr. Ediger: We feel that if there is a dispute-settlement mechanism, we can defend ourselves more easily against those sort of allegations that are presently being made if a case is brought against us.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That was not the point that was concerning me at all. What was concerning me was the definition of what is countervailable which is not to be settled by the tribunal.

While you are thinking that one over, let me ask you a question on another matter. On page 9, you say:

If the FTA is approved, Canada would be exempted from the provisions of the Atomic Energy Act and insulated from an unfavourable decision by the U.S. Supreme Court.

Then you go on in the following paragraph to say:

Other provisions of the FTA would limit the ability of Congress to pass new legislation which arbitrarily imposes restrictions on uranium imports.

I have two questions. You say that it would limit the ability of Congress. In what way has Congress been informed of that? Secondly, who defines "arbitrarily"?

Mr. Ediger: This is our interpretation of the FTA and we believe that it would constrain Congress from passing new legislation that would limit the volume of imports into the United States. As to the term "arbitrarily", I take your point. Let us put it down to my editorial comment rather than anything more precise.

Mr. Munden: Choosing 67.5 per cent is a little arbitrary.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say that you believe that. You must have some basis for your belief. Could you cite the basis for your belief that this restricts the Congress of the United States?

Mr. Munden: I think this comes back to the previous questions and responses on 902.5, the passage I just finished quot-

[Traduction]

avez dit qu'il est tout à fait possible qu'une fois que les modalités auront été définies, vous soyez exposés à des mesures compensatoires. Je ne vois pas en quoi le tribunal pourrait vous aider.

M. Munden: Je crois que ce que nous avons répondu c'est que des accusations avaient été portées contre nous au Congrès. Je ne suis pas du tout prêt à en concéder le bien-fondé pour le moment.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous nous avez également dit que la définition de ce qui peut faire l'objet de mesures de compensation, de ce qui est un soutien ou une subvention, seront établis à l'avenir. La simple existence d'un tribunal ne servira pas à grand chose sur ce plan. Cela se retournera en fait contre vous.

M. Munden: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est donc l'avenir, et non l'Accord, qui nous le dira.

M. Ediger: À notre avis, s'il y a un mécanisme de règlement des différends, nous pourrions nous défendre plus aisément contre le genre d'accusations dont nous faisons actuellement l'objet, si on nous poursuit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce n'est pas du tout cela qui me préoccupait. Ce qui m'intéressait c'est la définition de ce qui peut faire l'objet de mesures compensatoires et qui ne sera pas réglé par le tribunal.

Pendant que vous y réfléchissez, permettez-moi de vous poser une question sur un autre point. À la page 9, vous écrivez:

Si l'ALE est approuvé, le Canada sera dispensé des dispositions de l'Atomic Energy Act et sera protégé contre toute décision défavorable de la Cour suprême des États-Unis.

Au paragraphe suivant, vous ajoutez:

D'autres dispositions de l'ALE réduiraient la possibilité pour le Congrès d'adopter de nouvelles lois qui imposent arbitrairement des restrictions aux importations d'uranium.

Cela m'inspire deux questions. Vous dites que cela réduirait la possibilité d'agir en ce sens pour le Congrès. Le Congrès en a-t-il été informé? Deuxièmement, qui définit le terme «arbitrairement»?

M. Ediger: C'est là notre interprétation de l'ALE et nous considérons que cela empêcherait le Congrès d'adopter toute nouvelle loi qui limiterait le volume des importations aux États-Unis. Quant au terme «arbitrairement», je suis d'accord avec vous. Disons qu'il s'agit d'un simple commentaire de ma part plutôt que de quelque chose de plus précis.

M. Munden: Choisir 67,5 p. 100 est un peu arbitraire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous devez bien avoir une raison de croire cela. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous croyez que cela réduit la latitude du Congrès des États-Unis?

M. Munden: Cela nous ramène aux questions précédentes et aux réponses sur le point 902.5, passage que je viens de citer et

[Text]

ing, which primarily refers to placing quantitative restrictions on our imports into the United States. Although there is nothing in the FTA to stop Congress from passing any legislation it wishes to pass, in passing that legislation it would be in contravention of the Free Trade Agreement and in contravention of the GATT. Because Congress would have to do that knowingly, we take that as a limitation on its ability to go ahead and do it. The Congress would have to think twice before doing so.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask you a question of a more legal nature. You are saying that the agreement must not limit the legislative capacity of the Congress. I understood that a treaty of the United States was part of the supreme law of the land.

Mr. Munden: Is this a treaty?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is it not a treaty?

Mr. Munden: I am not a lawyer. I understood that it was not a treaty.

The Chairman: Honourable senators, I have been as patient as I can possibly be. I suppose it is my legal training that makes this difficult for me, but it seems to me to be unreasonable to bring businessmen here to testify about their industry and then spend ages on purely legal questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I protest. Surely, in defence of the legal profession, it has to be said that law is very often the basis of business transactions. To push the law aside is utter nonsense.

The Chairman: I do not want to push the law aside, but could we not bring forward other witnesses who would be more ideally suited to answering your questions?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): These witnesses have made assertions which, presumably, are based on law, and I assume they have had counsel.

The Chairman: They can answer whether or not these are legal opinions they got from their counsel, I suppose. We can easily hear from legal witnesses, however.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I realize that. I am simply trying to ascertain, Mr. Chairman, the value of this testimony to this committee.

The Chairman: I see. Answer the legal questions as best you can, gentlemen.

Mr. Munden: Could you restate the question?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understood that a treaty of the United States, under the Constitution of the United States, is part of the supreme law of the land and is binding. There seems to be some contradiction between that understanding, on the one hand, and your assertion, on the other hand, that the agreement cannot bind the Congress except by inference.

[Traduction]

qui a essentiellement trait à l'imposition de restrictions quantitatives à nos exportations aux États-Unis. Bien qu'il n'y ait rien dans l'ALE pour empêcher le Congrès d'adopter toutes les lois qui lui plaisent, s'il le faisait, il contreviendrait à l'Accord de libre-échange et au GATT. Comme le Congrès ne pourrait le faire que sciemment, nous considérons que l'Accord réduit sa capacité d'agir dans ce sens. Il faudrait qu'il réfléchisse à deux fois avant d'aller de l'avant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Permettez-moi de vous poser une question de caractère plus juridique. Vous dites que l'Accord ne doit pas limiter la capacité législative du Congrès. J'avais cru comprendre qu'un traité signé par les États-Unis faisait partie de la loi suprême du pays.

M. Munden: S'agit-il d'un traité?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce n'en est pas un?

M. Munden: Je ne suis pas avocat mais je croyais qu'il ne s'agissait pas d'un traité.

Le président: Honorables sénateurs, ma patience a des limites. Peut-être est-ce ma formation juridique qui me rend les choses difficiles, mais je ne trouve pas raisonnable d'inviter des hommes d'affaires à venir témoigner sur leur industrie et, au lieu de cela, de passer des heures à leur poser des questions purement juridiques.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je proteste. À la décharge de la profession légale, il faut bien reconnaître que le droit est très souvent le fondement des transactions commerciales. Il serait totalement stupide de la laisser de côté.

Le président: Ce n'est pas du tout ce que je veux faire, mais ne pourrions-nous pas convoquer d'autres témoins qui seraient bien mieux placés pour répondre à vos questions?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ces témoins ont affirmé certaines choses qui, je le suppose, sont fondées en droit, et je suppose également qu'ils ont été conseillés par des avocats.

Le président: Je suppose qu'ils peuvent nous dire s'il s'agit là d'avis qui leur ont été donnés par leurs propres avocats. Il n'en reste pas moins qu'il serait facile d'entendre des témoins ayant une formation juridique.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je le sais. J'essaye tout simplement de déterminer, M. le président, ce que vaut ce témoignage pour notre comité.

Le président: Je vois. Répondez aux questions de caractère juridique de votre mieux, Messieurs.

M. Munden: Pourriez-vous répéter votre question?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À ma connaissance, un traité signé par les États-Unis, en vertu de la Constitution des États-Unis, fait partie de la loi suprême du pays et est exécutoire. Il semble qu'il y ait une contradiction entre la façon dont je vois les choses et le fait que vous affirmiez que l'Accord ne peut lier le Congrès sinon par déduction.

[Text]

Mr. Munden: I am basing my comments on a discussion I had with our legal counsel. I will defer to expert legal advice on this matter. My understanding at this time is that the Free Trade Agreement is not a treaty. As the conversation I had with our legal counsel evolved, we concluded that, based on what he saw in the Free Trade Agreement, there was nothing to stop the U.S. Congress from passing additional laws. That is all—I am only going on my understanding of my conversation with our legal counsel. If you want to pursue this matter any further, I am not the person to speak to.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, I understand.

The Chairman: This agreement is not a treaty, although it is something very close to a treaty.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think this is an important question to have answered, Mr. Chairman.

The Chairman: What differentiates it from a treaty, as I understand it, is the fast track. However, we can hear testimony on that specific question, to define the nature of it and the degree to which it is binding on the Congress. I suppose that either the Congress or Parliament can pass laws.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, Senator Stewart has said that he is attempting to assess the value of the testimony contained in this presentation. The questioning has been based on assertions that have been made in this document. We have heard important assertions from other documents, one of which is that other provisions of the FTA would limit the ability of Congress to pass new legislation. That is clearly untrue. It may influence the willingness of Congress, but there is nothing in the FTA that could limit the ability of Congress to pass new legislation.

The Chairman: It would inhibit Congress very strongly.

Senator MacEachen: It would influence Congress, but there is no limitation, absolutely none. I think that this series of questions which may have seemed tedious, have, in my view, illustrated the uncertainty of the witnesses in evaluating the FTA.

The Chairman: I think these are interesting questions and we can certainly hear legal testimony on them. As to the Domenici legislation, there would be an enormous difference in its effects depending on whether it was passed before or after the approval by the U.S. Congress of the Free Trade Agreement. If it were passed beforehand, then the Free Trade Agreement would be subject to it, would it not?

Senator MacEachen: That may be the case, but I think it is important to ask the witnesses what their understanding of the Free Trade Agreement is in the light of the very favourable expectations which they have expressed in their utterances here. That is all we have been trying to do.

The Chairman: Honourable senators, we will soon be hearing from a very important witness, the Chairman of the NEB. I would like to complete this portion of the testimony by 5.30.

[Traduction]

M. Munden: Je fonde mes commentaires sur un entretien que j'ai eu avec notre avocat. Je m'en remets à l'avis des spécialistes sur cette question. D'après ce que je comprends, l'Accord de libre-échange n'est pas un traité. Pendant ma conversation avec notre avocat, nous sommes parvenus à la conclusion que d'après son interprétation de l'Accord, rien n'empêchait le Congrès américain de voter d'autres lois. C'est tout—Je m'en remets donc uniquement à cette conversation. Si vous voulez poursuivre le sujet, ce n'est pas avec moi qu'il faut le faire.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, je comprends.

Le président: Cet accord n'est pas un traité, encore qu'il en soit très proche.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je crois qu'il était important qu'une réponse soit donnée à cette question, M. le président.

Le président: Ce qui le rend différent d'un traité, c'est la possibilité d'utiliser une voie express. Cependant, nous pourrions entendre des témoignages sur ce point, en définir la nature et voir dans quelle mesure le Congrès est lié. Je suppose que le Congrès et le Parlement peuvent l'un et l'autre voter des lois.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, le sénateur Stewart a dit qu'il essaie de déterminer la valeur de ce témoignage. Ses questions sont fondées sur des affirmations faites dans ce document. Nous avons également entendu présenter des affirmations contenues dans d'autres mémoires, notamment que d'autres dispositions de l'ALE limiteraient la capacité du Congrès de voter de nouvelles lois. C'est manifestement faux. Cela peut influencer sur l'attitude du Congrès, mais rien dans l'ALE ne pourrait limiter sa capacité de voter de nouvelles lois.

Le président: Il pourrait cependant constituer une sérieuse entrave.

Le sénateur MacEachen: L'accord influencerait certes sur le Congrès, mais il ne lui impose aucune limitation, absolument aucune. Je crois que cette série de questions qui peut vous avoir paru ennuyeuses a montré l'incertitude des témoins lorsqu'ils évaluent l'ALE.

Le président: Ces questions me paraissent intéressantes et méritent certainement une opinion légale. Quant au projet de loi Domenici, ses effets seront totalement différents selon qu'il sera voté avant ou après l'approbation de l'Accord de libre-échange par le Congrès des États-Unis. Si cela se fait auparavant, l'Accord de libre-échange serait assujéti aux dispositions de cette loi, n'est-ce pas?

Le sénateur MacEachen: C'est possible, mais je crois qu'il est important de demander aux témoins comment ils interprètent l'Accord de libre-échange, étant donné l'optimisme de leurs déclarations. Cela a été le seul objet de nos questions.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons bientôt entendre un témoin très important, le président de l'ONE.

[Text]

Senator Stollery: My question, Mr. Chairman, relates to the previous questions and is fairly simple. I had understood that one of the complaints about our current relationship with the United States concerned legal costs that accompany procedures when an industry such as yours incurred fairly significant legal costs in defending itself against the possibility of countervail and that sort of thing. I have been told that that sort of procedure has a predilection to go to the courts and incurs fairly expensive legal proceedings, and that Canadian interests protecting themselves have run into this situation quite frequently. What will be the situation under the agreement? Do you expect your legal expenses to be less, the same or more?

Mr. Munden: Fortunately, speaking for Eldorado and a number of other Canadian uranium producers, we have not spent a great deal in defending ourselves against U.S. actions. We have spent funds seeking better interpretation of various protectionist initiatives, and we hope that under any free trade arrangement or agreement we would incur even less expense. The legal costs in our particular case are not a big item.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Mr. Chairman, I am not an expert in most of these things, but some senators must represent the great unwashed somewhere. At some point, we have to make the global judgment of whether or not we are in favour of the agreement. One of the difficulties we have with groups appearing before us is that every group looks at its specialized interests or its specialized area. Since what is given away tends to be cumulative—and that is why I want to talk about processing—we will have to make a balanced judgment if we are going to vote on some of this stuff. Is what we are giving too high a price for what we are getting? That is why some of our questions may not follow the perfect logic and order which either the chairman or witnesses would like, but the fact is that we will have to make some kind of judgment, as informed as we possibly can be. I would hope that all senators would not have to have expertise in every field to feel comfortable.

Frankly, I felt comfortable when I heard the President of Eldorado reading the brief in which he talked about the Americans producing 12 million pounds and needing 40 million pounds, and when he said that the Americans had a yield of 2 pounds per tonne and we had a yield of 40. I thought to myself, "Here is an industry that will boom ahead." Then I learned that during the negotiations we made a concession in Annex 902.5 in which Canada shall exempt the United States of America from the Canadian uranium upgrading policy announced by the Minister of Mines as recently as October 18, 1985. I asked myself, "Why did we give that away?" You talked with some euphoria about the technical jobs this processing represented. They must have a value. So why did we feel that we had to give this concession. The other thing I do not

[Traduction]

J'aimerais que cette partie des témoignages soit terminée d'ici 17 h 30.

Le sénateur Stollery: Ma question, M. le Président, a trait à celles qui ont précédé et est relativement simple. J'avais cru comprendre qu'une des critiques à l'égard de nos relations actuelles avec les États-Unis avait trait aux coûts d'avocats assez élevés qu'une industrie comme la vôtre doit encourir pour se défendre contre la possibilité de mesures de compensation et autres choses du même genre. On m'a dit que ce genre d'affaire est volontiers portée devant les tribunaux et entraîne des frais d'avocat assez élevés, et que les entreprises canadiennes qui sont appelées à se défendre se sont assez fréquemment trouvées dans cette situation. Quelle sera la situation lorsque l'Accord sera en vigueur? Pensez-vous que vos frais d'avocat seroient moindres, les mêmes ou supérieurs?

M. Munden: Heureusement, pour ce qui est d'Eldorado et d'un certain nombre d'autres producteurs d'uranium canadiens, nous n'avons pas eu à nous défendre souvent contre des actions en justice américaines. Nous avons dépensé de l'argent pour obtenir une meilleure interprétation de diverses mesures protectionnistes, et nous espérons qu'en vertu d'un arrangement ou d'un accord de libre-échange, quel qu'il soit, nos dépenses seront encore plus réduites. Dans notre cas, les frais d'avocat comptent peu.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): M. le président, je ne suis pas un spécialiste de la plupart de ces questions, mais il faut bien qu'il y ait des sénateurs qui représentent le vulgum pecus. Il faut bien, qu'à un moment quelconque, nous décidions si nous sommes, en gros, favorables, ou non, à l'Accord. Une des difficultés que nous posent les groupes qui comparaissent devant nous tient à ce que chacun d'entre eux ne songe qu'à ses propres intérêts et à son domaine de spécialité. Comme tout ce qui est donné a tendance à être cumulatif—et c'est pourquoi je veux parler du traitement de l'uranium—il faudra que nous pesions bien le pour et le contre si nous voulons voter sur certaines de ces questions. Sommes nous gagnants ou perdants? C'est la raison pour laquelle certaines de questions ne suivent peut-être pas la logique et l'ordre parfait que le Président ou les témoins voudraient voir observer, mais le fait demeure qu'il faudra que nous prenions une décision aussi bien informée que possible. J'espère que tous les sénateurs n'auront pas besoin d'être compétents dans tous les domaines pour se sentir à l'aise.

Franchement, je me sentais moi-même tout à fait à l'aise lorsque j'ai entendu le Président d'Eldorado lire le mémoire dans lequel il nous apprenait que les Américains produisent 12 millions de livres d'uranium et en ont besoin de 40 millions, ainsi que lorsqu'il a dit que les Américains obtiennent un rendement de deux livres à la tonne alors que le nôtre est de 40. Je me suis dit, «voilà une industrie qui va vraiment prospérer.» Ce n'est qu'après que j'ai appris qu'au cours des négociations nous avions fait une concession dans l'annexe 902.5 selon laquelle le Canada dispensera les États-Unis d'Amérique de l'application de la politique de reconcentration de l'uranium annoncée par le ministre des Mines pas plus tard que le 18 octobre 1985. Je me suis demandé, «Pourquoi leur avons-nous fait ce cadeau?» Vous avez évoqué de manière assez euphorique les emplois techni-

[Text]

understand comes as a result of my interest in the business of fish processing under GATT. That is, if we exempt the Americans from processing guidelines, how then can we not exempt the Japanese who, I assume, under GATT will say, "Me too."

Mr. Munden: First, we are very confident—and I believe this is part of my earlier answer—that we can compete in a North-American market in the further processing of uranium concentrates. It is our wish that utilities will buy on a North American basis. On the other hand, we wish to protect Canadian uranium from going to Europe or to Japan in unprocessed form. In other words, we see that it is important for the Canadian industry to remove an irritant to further processing policy that has been used again and again as a justification for various protectionist measures. We feel that by removing this irritant we can come close to achieving a level North American playing field in nuclear fuel.

Senator LeBlanc (Beauséjour): You hope. Are those the strongest words you can find? You have given something away. You have made a concession on processing.

Mr. Munden: I would use the statement, "We are confident."

Senator LeBlanc (Beauséjour): I also find that witnesses are giving a lot of credence to the dispute settlement mechanism. I suggest that we study that part of the agreement rather urgently, because what we are going to get is a tonne of testimony or a tonne of paper all assuming that the dispute settlement mechanism will solve all the problems. The danger is a little bit like two children in a discussion. One asks, "How loud do you pray to God?" The other one said, "I pray very silently." To which the other one asked, "What happens if God is hard of hearing?" I suspect that the dispute settlement mechanism may be "harder of hearing" than we are led to believe in much of the testimony. There are some hopes on which I would not like to put Canada's future. Expressions such as "some protection", "we have some hope", and so on bother me. At some point we are going to have to make a global judgment on this agreement, and I hope that we have stronger words than those.

My comments are not a reflection on the present witnesses. Basically, they are receiving the brunt of my frustration from previous committee hearings, and I apologize for that.

The Chairman: On behalf of the committee, I would like to thank the witnesses for coming here this afternoon, for the brief they have presented and for the questions they endeavoured to answer.

[Traduction]

ques que représentait le traitement. Ils doivent avoir une certaine valeur. Pourquoi donc alors nous sommes-nous sentis obligés de faire cette concession? Il y a une autre chose que je ne comprends pas, et j'y ai pensé parce que je m'intéresse à la transformation du poisson en vertu du GATT: Si nous dispensons les Américains de l'application des directives en matière de transformation, comment ne pas en faire autant pour les Japonais qui, je le suppose, vont s'écrier, «nous aussi!»

M. Munden: Je dois tout d'abord dire que nous sommes tout à fait certains—et je crois que je l'ai déjà dit dans une de mes réponses—d'être capables de concourir sur le marché nord-américain pour assurer le traitement supplémentaire des concentrés d'uranium. Nous espérons que les services publics feront leurs achats sur tout le continent nord-américain. En revanche, nous voulons éviter que de l'uranium canadien non traité soit expédié en Europe ou au Japon. En d'autres termes, il nous paraît important pour l'industrie canadienne d'éliminer un obstacle à une politique de reconcentration de l'uranium qui a été utilisée à maintes reprises pour justifier diverses mesures protectionnistes. En l'éliminant, nous nous rapprochons du moment où tout le monde sera à égalité en Amérique du Nord, en ce qui concerne le combustible nucléaire.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): C'est ce que vous espérez. C'est tout ce que vous avez comme arguments? Vous avez cédé du terrain. Vous avez fait une concession sur le traitement.

M. Munden: Je répète que nous sommes sûrs de nous.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je trouve également que les témoins accordent beaucoup de foi au mécanisme de règlement des différends. Il serait bon que nous étudions sans plus tarder cette partie de l'Accord, sans cela nous allons nous retrouver avec une tonne de témoignages ou une tonne de mémoires qui supposent tous que ce mécanisme résoudra tous les problèmes. Il y a là un danger; c'est un peu comme lorsque deux enfants ont une discussion. Le premier demande, «est-ce que tu parles très fort lorsque tu fais tes prières?» Le second lui répond, «je prie en silence.» Ce à quoi l'autre dit, «que se passe-t-il si Dieu est dur d'oreille?» J'ai bien peur que le mécanisme de règlement des différends soit «plus dur d'oreille» qu'une bonne partie de ces témoignages nous donnent à penser. Il y a là des espoirs sur lesquels je ne miserais pas l'avenir du Canada. Des expressions comme «une certaine protection», «nous avons quelque espoir», etc., me déplaisent. À un moment ou à un autre, il faudra que nous portions un jugement d'ensemble sur cet accord, et j'espère que nous saurons alors utiliser des mots plus forts que ceux que nous venons d'entendre.

Par ces remarques, je ne m'en prends pas aux témoins présents. Ils sont en fait les victimes de la frustration provoquée chez moi par des audiences antérieures, et je les prie de m'en excuser.

Le président: Au nom du Comité, je tiens à remercier les témoins d'être venus cet après-midi pour nous présenter leurs mémoires et d'avoir tenté de répondre à nos questions.

[Text]

Mr. Munden: Mr. Chairman, I thank you for this opportunity to appear before the committee. If you would like to recall us at some time, we would be very happy to return.

The Chairman: Honourable senators, previous testimony relative to energy before the committee has given rise to questions as to the effect that the Free Trade Agreement might have on the powers of the National Energy Board. In addition to that, the committee has raised at some length with previous witnesses the problem of proportionality and how this would affect our ability to provide for Canadian consumers particularly with respect to oil and gas, in the event of a serious overseas disruption in supply when we were bound by the proportionality provisions.

These questions have been put to Mr. Roland Priddle, the Chairman of the National Energy Board, who has been kind enough to appear before the committee this evening. Mr. Priddle was well known to some of us in his previous position as Assistant Deputy Minister of the Department of Energy, Mines and Resources. In that capacity he has briefed parliamentarians many times, particularly the Canada-U.S. Inter-parliamentary Group, prior to its meetings with U.S. congressmen on oil and gas questions during the 1970s. I remember him very well.

Today, as chairman of the NEB, he will brief us on his perspective relating to the bilateral oil and gas issues as seen through the eyes of the National Energy Board and its regulatory powers as they are now and as they will be under the agreement, should that agreement be ratified.

Mr. Priddle is accompanied by several officials of the National Energy Board. I will ask him to introduce them for me in his presentation.

Mr. Roland Priddle, Chairman, National Energy Board: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. On my immediate left is Miss Sandra Fraser, the General Counsel to the board. On her left is Mr. Robin Glass, the Executive Director of the National Energy Board responsible for the staff support to the board. On my right is Dr. Peter Miles, the Director General of Energy Regulation who deals, for example, with gas export matters at the staff level. On his right is Mr. Mark Segal, the Director of the Economics Branch.

At the side of the room is Mr. John Klenavic, the secretary of the board and on his left is Madame Ann Sicotte, who is responsible for communications at the National Energy Board.

Honourable senators, I have a short statement that I would like to make. It touches on the role of the NEB in the matter of regulation and draws a distinction between policy on regulation, which is the responsibility of the government of the day, and regulatory policy, the out-working of that which is our responsibility. It also very quickly resums the four main areas of NEB activity and suggests how they might be affected or unaffected by the Free Trade Agreement.

[Traduction]

M. Munden: Monsieur le Président, je vous remercie de nous avoir permis de comparaître devant le Comité. Nous serons très heureux de revenir si vous décidez de nous rappeler.

Le président: Honorables sénateurs, le témoignage que nous venons d'entendre dans le domaine de l'énergie a inspiré certains doutes sur l'effet que l'Accord de libre-échange pourrait avoir sur les pouvoirs de l'Office national de l'énergie. D'autre part, le Comité a examiné de manière assez détaillée, avec des témoins antérieurs, le problème de la proportionnalité et de son effet sur notre capacité de donner satisfaction aux consommateurs canadiens, en particulier en ce qui concerne le pétrole et le gaz, en cas d'interruption sérieuse des approvisionnements d'outremer si nous étions tenus par ces dispositions en matière de proportionnalité.

Nous avons soumis ces questions à M. Roland Priddle, Président du conseil d'administration de l'Office national de l'énergie, qui a bien voulu comparaître devant le Comité ce soir. Certains d'entre nous connaissaient bien M. Priddle alors qu'il était sous-ministre adjoint au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. À ce titre, il a fréquemment été appelé à informer les parlementaires, en particulier les membres du groupe interparlementaire Canada-États-Unis, avant leurs rencontres avec des membres du Congrès américain pour discuter de questions touchant au domaine pétrolier et gazier au cours des années 1970. Je me souviens très bien de lui.

Aujourd'hui, c'est à titre de Président du conseil d'administration de l'ONE qu'il nous présentera son point de vue sur les questions bilatérales concernant le gaz et le pétrole, dans la perspective de l'Office national de l'énergie, de ses pouvoirs de réglementation actuels et de ce qu'ils seront en vertu de l'Accord, si celui-ci est ratifié.

M. Priddle est accompagné de plusieurs cadres de l'ONE. Je lui demanderai de bien vouloir me les présenter.

M. Roland Priddle, président du Conseil d'administration de l'Office national de l'énergie: Merci, monsieur le Président et honorables sénateurs. À ma gauche, j'ai Miss Sandra Fraser, avocat général de l'Office. À sa gauche, vous voyez M. Robin Glass, directeur exécutif de l'Office national de l'énergie, qui est responsable du soutien administratif; à ma droite, j'ai M. Peter Miles, directeur général de la Réglementation de l'énergie qui s'occupe, par exemple, des questions d'exportation au niveau administratif. À sa droite se trouve M. Mark Segal, directeur de l'Économique.

Sur les côtés se trouvent M. John Klenavic, secrétaire de l'Office, avec, à sa gauche, Mme Ann Sicotte, responsable des communications.

Honorables sénateurs, j'aimerais faire une brève déclaration. Elle a trait au rôle de l'ONE en matière de la réglementation et établit une distinction entre la politique sur la réglementation, qui a la responsabilité du gouvernement du moment, et la politique de réglementation dont la mise en œuvre est notre responsabilité. Elle résume aussi très brièvement les quatre principaux secteurs d'activité de l'ONE et montre comment ceux-ci pourraient être touchés, ou non, par l'Accord de libre-échange.

[Text]

Therefore, Mr. Chairman, with your and the committee's approval, may I deal with this short statement?

The Chairman: Yes, please go ahead.

Mr. Priddle: I believe, Mr. Chairman, that previous witnesses have provided you with an excellent overview of the energy sector and an assessment of the impact of the Free Trade Agreement on that sector. I will therefore confine my remarks to the relationship between the Free Trade Agreement and the activities of the board, which is what I understand the committee's present interest to be.

I want to make a few observations about the role of the board in the policy-making process. First, it is important to remember that any policy on regulation is a matter for the government of the day, acting on the basis of existing statutory authority, making or changing regulations or seeking and obtaining different authority from Parliament as the need may arise.

On the other hand, regulatory bodies such as ours do not create or change policies. They implement and administer policies, and they have procedures designed to carry out those functions. So if "policy on regulation" is a matter for the government, "regulatory policy" is, in my view, the policy applied by a body such as the National Energy Board acting within the framework supplied to it by Parliament or the Governor in Council.

The definition by government of the board's authority in regard to export licencing through the NEB Act is an example of "policy on regulation". The board's own implementation of the authority conferred on it is an example of regulatory policy. The board can, and does, adapt its implementation of policy to changing circumstances. For example, the board's new approach to the determination of natural gas available in Canada for export, termed the Market-Based Procedure which we published in September, 1987, is a good example of the board adapting its procedures to suit a changing environment. It was designed to be fully compatible with the implementation of Canada's market-oriented policy for natural gas. Under that market-based procedure, market forces are allowed to operate fully as long as they are serving Canadian needs adequately and fairly.

The board can act in two ways to ensure that natural gas to be licensed for export is in the public interest. One is in the context of public hearings held to consider applications to export natural gas. The other is by monitoring on an ongoing basis what is happening in the Canadian and North American market. The board's monitoring role has increased in importance since the introduction of market-oriented policies.

Mr. Chairman, I would like at this point to outline the board's principal responsibilities under the NEB Act and discuss briefly how they might be affected by the Free Trade Agreement. In its advisory capacity under Part II of the act, the board studies, reviews, reports and advises on certain energy matters. This activity clearly need not be changed. In

[Traduction]

Puis-je donc, monsieur le Président, avec votre accord et celui du comité, faire cette brève déclaration?

Le président: Oui, je vous en prie.

M. Priddle: J'estime, monsieur le Président, que les témoins qui m'ont précédé vous ont présenté un excellent aperçu du secteur de l'énergie et une évaluation des répercussions de l'Accord de libre-échange sur ce secteur. Je m'en tiendrai donc au rapport entre l'Accord de libre-échange et les activités de l'Office, ce qui, je crois, correspond à ce qui intéresse actuellement le Comité.

Je voudrais faire quelques observations sur le rôle de l'Office dans le processus d'élaboration des politiques. Premièrement, il importe que toute politique sur la réglementation relève du gouvernement du moment, qui agit en vertu des pouvoirs réglementaires qui lui sont impartis et qui établit ou modifie des règlements ou cherche à obtenir des pouvoirs différents du Parlement en fonction des besoins.

En revanche, les organismes de réglementation tels que le nôtre ne créent ni ne modifient les politiques. Ils les mettent en œuvre et les administrent et ont des procédures destinées à exercer ces fonctions. Si «la politique sur la réglementation» relève du gouvernement, la «politique de réglementation» est, à mon avis, celle qui est appliquée par un organisme tel que l'Office national de l'énergie agissant conformément au mandat qui lui a été donné par le Parlement ou le gouverneur en conseil.

La définition par le gouvernement des pouvoirs de l'Office en ce qui concerne la délivrance de permis d'exportation en vertu de la Loi de l'ONE est un exemple d'une «politique sur la réglementation». La mise en œuvre, par l'Office, des pouvoirs qui lui sont conférés, est un exemple de politique de réglementation. L'Office peut adapter son application de la politique en fonction des circonstances, et le fait effectivement. Par exemple, la nouvelle méthode utilisée par lui pour déterminer la quantité de gaz naturel qui peut être exportée par le Canada, appelée Procédure axée sur le marché, que nous avons publiée en septembre 1987, est un bon exemple de la manière dont l'Office adapte ses procédures à la conjoncture. Elle a été conçue de manière à être totalement compatible avec la mise en œuvre de la politique du Canada pour le gaz naturel qui est axée sur le marché. En vertu de cette procédure, on laisse les forces du marché s'exercer librement tant qu'elles servent équitablement des besoins canadiens.

L'office peut prendre deux sortes de mesures pour s'assurer que l'octroi de permis d'exportation de gaz naturel se fait dans l'intérêt du public. La première fait appel à des audiences publiques au cours desquelles on examine les demandes d'exportation. La seconde prend la forme d'une surveillance continue de ce qui se passe sur le marché canadien et nord-américain. Le rôle de surveillance de l'Office a pris de l'importance depuis l'adoption de politiques axées sur le marché.

Monsieur le président, je voudrais maintenant indiquer les principales responsabilités de l'Office en vertu de la Loi sur l'ONE et vous dire en quelques mots de quelle manière l'Accord du libre-échange pourrait influencer sur elle. Dans le cadre des capacités consultatives qui lui sont imparties en vertu de la partie II de la loi, l'Office étudie et examine certai-

[Text]

exercising this part of its mandate, the board has in recent years concentrated on those areas in which it has specialist knowledge and has sought to avoid duplication of study and analysis with the Department of Energy, Mines and Resources.

The board also has important responsibilities in the regulation of pipelines. It grants certificates for the construction and operation of interprovincial and international pipelines, and of international power lines under Part III of the act. Under Part IV of the act, the board carries out regulation of traffic, tolls and tariffs of all pipelines under its jurisdiction.

In regard to both the Part III functions and the Part IV functions, the economic regulation of pipelines, any NEB regulatory action which would directly result in discrimination against American energy goods or persons could lead to "consultation" as provided in Article 905 of the agreement, whereby the board is specifically identified. Presumably the board will be conscious in its regulation of pipelines and international power lines of the importance of applying such regulation in a manner consistent with the agreement.

I would like now to comment on Part VI of the act, which empowers the board to regulate, by licence and order, the export of oil, gas and electricity and the import of gas and oil. In licencing the export of all three commodities under the present act, the board has to take into account all relevant considerations and, specifically, ensure that the quantity to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for reasonably foreseeable requirements for use in Canada. As well, in regard to electricity exports only, the board has to be satisfied that the price to be charged is just and reasonable in relation to the public interest. Under its general powers, the board also looks at public interest aspects of export pricing of natural gas and has, indeed, been asked by the Minister of Energy, Mines and Resources to advise him on specific aspects of this matter.

Part VI of the NEB Act could be an area more affected by the Free Trade Agreement than other parts of the act. As in the case of regulatory actions taken pursuant to Parts III and IV of the act, regulatory actions taken pursuant to Part VI could be the subject of a complaint by the U.S.A. pursuant to Article 905 of the agreement, the regulatory consultation section. Any regulation of energy trade which was inconsistent with the agreement could lead to a process of notification, consultation and also to procedures to arbitration pursuant to chapter 18 of the agreement.

It seems evident to me that Part VI of the NEB Act will require some amendment to properly reflect the commitments made by Canada under the Free Trade Agreement. The nature and scope of the amendments, which would apply only to trade

[Traduction]

nes questions relatives à l'énergie, en rend compte et fournit des avis sur elles. Manifestement, cette activité n'a pas besoin d'être changée. Ces dernières années, dans l'exercice de cette partie de son mandat, l'Office s'est particulièrement attaché aux domaines dans lesquels il avait des connaissances spécialisées et s'est efforcé d'éviter toute répétition des études et des analyses effectuées par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

L'Office a également d'importantes responsabilités en ce qui concerne la réglementation des pipelines. Il délivre des certificats de construction et d'exploitation des pipelines interprovinciaux et internationaux, ainsi que des lignes électriques internationales en vertu de la partie III de la loi. Aux termes de la partie IV de celui-ci, l'Office assure la réglementation de l'utilisation, des droits et des tarifs pour tous les pipelines placés sous sa juridiction.

À l'égard des fonctions décrites aux parties III et IV de la loi, à savoir la réglementation économique des pipelines, toute mesure de réglementation prise par l'ONE, qui se traduirait directement par une discrimination à l'égard des biens énergétiques américains ou des personnes pourrait donner lieu à une «consultation» ainsi que le prévoit l'article 905 de l'Accord, dans lequel l'Office tiendra compte, dans sa réglementation des pipelines et des lignes électriques internationales, de l'importance de l'utiliser d'une manière conforme à l'Accord.

Je voudrais maintenant faire quelques commentaires sur la partie VI de la loi qui donne le pouvoir à l'Office de réglementer par la délivrance de permis et d'ordonnances, l'exportation de pétrole, de gaz et d'électricité et l'importation de gaz et de pétrole. En procédant ainsi pour l'exportation de ces trois produits en vertu de la loi actuelle, l'Office doit tenir compte de tous les éléments pertinents et, plus précisément, veiller à ce que la quantité destinée à l'exportation ne dépasse pas l'excédent après qu'il ait été tenu compte des besoins prévisibles au Canada. D'autre part, en ce qui concerne uniquement les exportations d'électricité, l'Office doit être sûr que le prix imposé est raisonnable et respecte l'intérêt public. En vertu des pouvoirs généraux qui lui sont impartis, l'Office s'occupe également de la protection de l'intérêt du public lors de l'établissement des prix à l'exportation du gaz naturel; il a, en fait, été invité par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources à le conseiller sur certaines questions dans ce domaine.

La partie VI de la Loi sur l'ONE pourrait être plus touchée par l'Accord de libre-échange que le reste de la loi. Comme dans le cas de celles qui sont prises conformément aux parties III et IV de la loi, les mesures de réglementation prises en vertu de la partie VI pourraient faire l'objet d'une plainte des États-Unis, en vertu de l'article 905 de l'Accord sur les consultations réglementaires. Toute réglementation du commerce de l'énergie qui ne concorderait pas avec l'Accord pourrait déclencher un processus de notification, de consultation ainsi que d'arbitrage conformément au chapitre 18 l'Accord.

Il me paraît évident que la partie VI de la loi sur l'ONE exigera certaines modifications pour tenir compte des engagements pris par le Canada en vertu de l'Accord de libre-échange. La nature et la portée de ces modifications, qui n'auraient trait qu'aux échanges commerciaux avec les États-

[Text]

with the United States, will clearly require a lot of thoughtful analysis.

As a regulator, I would like any revised statute to give the board a clear mandate to be designed to exclude decisions which could be inconsistent with the Free Trade Agreement but to be sufficiently flexible to allow the board to deal both with normal trading circumstances and with those in which the use of quantitative restrictions is permissible.

The board has demonstrated its ability to adapt to change, especially in the past few years as market-based policies have evolved. Indeed, Mr. Chairman, we have seen markets working effectively to equilibrate supply and demand and ensure that energy needs are adequately met. Changes that will be needed in implementing the Free Trade Agreement will require the same degree of flexibility on the part of the board. We stand ready to adapt to this new environment, while appropriately safeguarding the Canadian public interest in energy matters that fall within our competence.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Priddle. We will now go to questions from members of the committee.

Senator Hays: In the event that the Free Trade Agreement is in place, what role do you envisage for the board with respect to the kind of thing that is under discussion now involving the core market for gas? The definition of that has been given by the Alberta Energy Resources Conservation Board. I am not clear what the NEB's role will be. It seems that it is almost excluded in that it is envisaged there would be a requirement on the part of a provincial regulatory body to require its exclusive suppliers to contract long term for gas—for example, for 15 years. That seems to involve two boards—the board in the producing province and the board in the consuming province—but I am wondering what the National Energy Board's role would be, and also what its role would be in the event of a shortage?

In 1986 we were exporting 21.2 per cent of our light medium, including synthetics and condensates. If the percentage of that type of oil increases, because we are very dependent on it as a transportation fuel, how would the board intervene to ensure the Canadian interest? It seems to me that there will likely be a rising percentage in that type of oil in the kind of environment envisaged in the Free Trade Agreement. So my question encompasses gas and oil.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, the core market issue, as I see it, really is one outside the competence of the National Energy Board.

Let me refresh honourable senators' minds about this. It is a concept which I think originated where many things in modern-day life originate, namely, in California. It was adopted first in Alberta in terms of the procedure which the Alberta Energy Resources Conservation Board decided upon and adopted in regard to protection of Alberta's intraprovincial gas requirements.

[Traduction]

Unis, demanderont manifestement une analyse très approfondie.

En tant que réglementateur, je souhaiterais que toute révision de la loi afin de donner à l'Office un mandat bien défini exclue les décisions qui ne concorderaient pas avec l'Accord de libre-échange mais soit suffisamment souple pour permettre à l'Office de s'occuper des situations commerciales normales ainsi que de cas où le recours à des restrictions quantitatives est permissible.

L'Office a démontré qu'il était capable de s'adapter au changement, en particulier ces dernières années où ont pris corps des politiques axées sur le marché. Je dois dire, M. le Président, que nous avons vu que les forces du marché amenaient l'équilibre entre l'offre et la demande et la satisfaction des besoins énergétiques. Les changements requis pour mettre en œuvre l'Accord de libre-échange exigeront la même souplesse de la part de l'Office. Nous sommes prêts à nous adapter à cet environnement nouveau sans pour cela perdre de vue la nécessité de sauvegarder l'intérêt du public canadien dans le domaine énergétique relevant de notre compétence.

Merci, M. le Président.

Le président: Merci, M. Priddle. Nous allons maintenant passer aux questions des membres du Comité.

Le sénateur Hays: Au cas où l'Accord de libre-échange serait entériné, quel est le rôle que vous envisagez pour l'Office en ce qui concerne le genre de discussion portant actuellement sur le marché habituel du gaz? L'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta en a donné une définition. Je ne suis pas certain de ce que le rôle de l'ONE sera. Apparemment, il se trouve presque exclu en ce sens qu'on envisage qu'un organisme de réglementation provincial doive exiger de ses fournisseurs exclusifs de gaz qu'ils concluent des contrats à long terme, par exemple, de 15 ans. Cela semble impliquer l'intervention des deux offices—l'office de la province productrice et celui de la province consommatrice—mais je me demande ce que serait le rôle de l'Office national de l'énergie, et d'ailleurs, ce qu'il serait en cas de pénurie?

En 1986, nous exportions 21,2 pour cent de notre brut léger, y compris les produits synthétiques et les condensés. Si le pourcentage de ce type de pétrole augmente, comme nous en avons beaucoup besoin comme combustible pour les transports, comment l'Office pourrait-il intervenir pour protéger les intérêts canadiens? Il me semble qu'il y aura probablement une augmentation du pourcentage de ce type de pétrole dans le genre d'environnement envisagé par l'Accord de libre-échange. Ma question concerne donc le gaz et le pétrole.

M. Priddle: M. le Président, à mon avis, la question du marché habituel n'est pas de la compétence de l'Office national de l'énergie.

Permettez-moi de rafraîchir la mémoire des honorables sénateurs à ce sujet. L'idée est née, en Californie comme cela arrive bien souvent de nos jours. Elle a tout d'abord été adoptée en Alberta pour la procédure choisie par l'Energy Resources Conservation Board de cette province et l'a également été pour la protection des besoins intraprovinciaux de gaz de l'Alberta.

[Text]

In the middle of 1987, the conservation board reported to the Alberta government and adopted a procedure which replaced a previous arithmetic protection formula based on reserving a number of years—I believe it was 25 years—of reserves to cover Alberta's intraprovincial requirements and substituted for that a procedure which was to cover 15 years of core market requirements. Core market was defined, as I recall, as that part of the Alberta gas market which was not substitutable at short notice by other fuels. That was a policy prescription and a policy decision that applied within the producing province.

More recently, and in the same general vein, the issue arose as to the degree to which competitive buying of gas by entities within the core market should be allowed. The Alberta Energy Resources Conservation Board and the Public Utility Board of Alberta were commissioned by their government to hold a joint hearing into this issue. The decision recently announced requires that gas consumers in the core market should cover their requirements for that extended period—for 10 to 15 years—and, by implication, the purchase of gas on a short term basis by for example, hospitals, the University of Alberta, or cooperative groups of core market consumers, was excluded. All of that applies within the province.

I do not think that those provinces which buy their gas interprovincially have taken a decision as to whether or not to introduce a similar core market concept in terms of gas supply, nor, of course, how to implement such a concept.

May I comment, Mr. Chairman, that the board's activity in terms of deregulated domestic gas market, essentially pursuant to the October 31, 1985 intergovernmental agreement, has been to free up access to the interprovincial gas pipeline system. In a series of decisions, the board has gone a very long way toward achieving that open access. From a position where there were only one or two direct sale and purchase arrangements between western Canadian gas producers and gas consumers east of Alberta prior to November 1, 1985, we are now in a situation where there must be literally dozens or hundreds of such direct sales which are undertaken using transmission services provided by the interprovincial gas pipeline, that is the TransCanada PipeLines system.

The Chairman: When you say hundreds of these agreements, you are now talking about the pipelines becoming common carriers?

Mr. Priddle: That is correct.

The Chairman: A given pulp mill could buy gas at the well-head and get a good price on it in order to supply that particular mill. Is that the type of thing you are speaking of?

Mr. Priddle: That is correct. TransCanada PipeLines is now acting as a contract carrier of natural gas for direct sales and purchases between producers and consumers, as well as providing a sales service to the local distribution companies east of Alberta.

The Chairman: I am familiar with a couple of those contracts. They have been very advantageous to the consumer.

[Traduction]

Au milieu de 1987, l'Office de conservation a présenté son rapport au gouvernement de l'Alberta et a adopté une procédure qui remplaçait la formule de protection arithmétique antérieure fondée sur la constitution de réserves—pour 25 ans, je crois—destinées à couvrir les besoins intraprovinciaux de l'Alberta et l'a remplacée par une procédure censée couvrir les besoins du marché de base pendant 15 années. Si je me souvient bien, ce marché était défini comme la partie du marché du gaz albertain non remplaçable à brève échéance par d'autres combustibles. Il s'agissait là d'une prescrite et d'une décision en matière de politique qui était valable dans la province productrice.

Plus récemment, et dans la même veine, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure on devrait autoriser l'achat compétitif de gaz sur ce marché habituel. L'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta et le Public Utility Board de l'Alberta ont été chargés par le gouvernement de leur province de tenir une audience commune sur la question. À la suite de la décision récemment annoncée, les consommateurs du marché habituel devront couvrir leurs besoins pendant cette période de 10 à 15 ans et, par voie de conséquence, l'achat à court terme de gaz, par exemple, par les hôpitaux, l'Université de l'Alberta ou des coopératives du même marché a été exclu. Tout cela ne vaut que dans les limites de la province.

Je ne pense pas que les provinces qui achètent leur gaz en dehors de leur territoire ont encore décidé si elles voulaient adopter le même principe de marché habituel d'approvisionnement en gaz ni, bien sûr, si elles ont choisi la manière de la mettre en œuvre.

Puis-je faire observer, M. le Président, que l'activité de l'Office en ce qui concerne le marché intérieur du gaz, déréglementé essentiellement depuis l'accord intergouvernemental du 31 octobre 1985, a consisté à faciliter l'accès au réseau de gazoducs interprovinciaux. L'Office a pris une série de décisions qui ont beaucoup fait pour libéraliser cet accès. Alors qu'avant le 1^{er} novembre 1985, il n'y avait qu'une ou deux ententes de vente et d'achat direct entre les producteurs de gaz de l'ouest du Canada et les consommateurs de l'est de l'Alberta, il y a littéralement aujourd'hui des dizaines ou des centaines de ventes directes effectuées grâce aux services de transmission fournis par le gazoduc interprovincial. C'est-à-dire le réseau de la société TransCanada Pipelines.

Le président: Lorsque vous parlez de centaines de ces accords, vous parlez des pipelines qui deviennent des transporteurs communs?

M. Priddle: C'est exact.

Le président: Une usine de pâte à papier pourrait acheter du gaz à la source pour un bon prix afin d'assurer son alimentation. Est-ce là ce dont vous parlez?

M. Priddle: C'est exact. TransCanada Pipelines transporte maintenant, sous contrat, du gaz naturel destiné aux ventes et aux achats directs entre producteurs et consommateurs, et assure également un service de vente aux entreprises de distribution locale à l'est de l'Alberta.

Le président: Je connais bien un ou deux de ces contrats, ils se sont avérés très avantageux pour le consommateur.

[Text]

Mr. Priddle: Mr. Chairman, in administering that aspect of interprovincial gas trade, the board has not recognized any core or non-core distinction, such as is recognized in Alberta; nor in our gas export surplus procedures, which I mentioned in my opening statement that was published in September 1987, have we recognized any need to distinguish Canadian requirements for the core market as against any other part of the Canadian market.

Senator Hays: I appreciate that this has not been done; but if, for example, Ontario accepts the invitation—perhaps unsolicited—of Alberta to develop the core market system, which you have so ably described, do you not see the NEB as having a role to play in assuring deliverability and those kinds of things? Obviously those kinds of questions will have to be answered if that kind of a system to assure long-term supply of gas is going to work?

Mr. Priddle: No, we do not see that this is a legitimate aspect of a pipeline regulation pursuant to Part IV of our act; so we do not have jurisdiction there. We have already taken a decision that the core or non-core distinction should not be part of our administration of long-term gas exports pursuant to Part VI.

Senator Hays: Okay; that answers my question. What will happen if your monitoring shows that you have a concern about the security of supply for Canada? For instance, an earlier witness—I think it was the Ontario Natural Gas Association—said that we have a 30-year supply of gas; the U.S. has 10. You pool it and we have 13 together. We cannot do that because we do not have the facilities to do so, but there is a point in time at which you would presumably be alarmed or concerned about security of supply. If that happened, what role do you see the NEB playing in terms of dealing with that problem, assuming we had the agreement in place?

Mr. Priddle: The board's role in the first place would be to analyze the situation and draw public attention to it. The board has a long record of energy analysis and publication from time to time of reports on the developing total energy situation and sectoral energy situation in Canada. The first step, should we see such a situation developing, would be to report on it to the minister, the government and the Canadian public at large.

Let me say parenthetically that I was preparing myself, in the last couple of days, to make a presentation at the annual convention of an American gas association, the Midwest Gas Association, Monday and Tuesday of next week. I was talking with a Canadian exporter about lines to take, as it were. He said, "Now, you must not go down there without telling the Americans that there is absolutely no risk of their being swamped by Canadian gas." We are seeing this as the other side of the coin, Senator Hays.

[Traduction]

M. Priddle: M. le Président, en administrant ce volet du commerce interprovincial de gaz, l'Office n'a pas fait de distinction entre le marché habituel et les autres, comme c'est le cas en Alberta; en ce qui concerne les procédures d'exportation des excédents de gaz, ce dont j'ai parlé dans la déclaration d'ouverture qui ont été publiées en septembre 1987, il n'a pas non plus jugé nécessaire de faire une distinction entre les besoins du marché canadien habituel et les autres secteurs du marché national.

Le sénateur Hays: Je sais que cela n'a pas été fait, mais si, par exemple, l'Ontario accepte l'invitation—peut-être tacite—de l'Alberta de développer le système de marché habituel, que vous avez si bien décrit, ne pensez-vous pas que l'ONE aurait un rôle à jouer pour veiller à ce que les livraisons se fassent et autres choses du même genre? Manifestement, ce sont là des questions qui auront besoin d'une réponse si nous voulons que ce genre de système assure un approvisionnement de gaz à long terme.

M. Priddle: Non; cela ne nous paraît pas constituer un élément légitime d'un règlement concernant les pipelines en vertu de la partie IV de notre loi, et nous considérons donc que nous n'avons pas compétence dans ce domaine. Nous avons déjà décidé que la distinction entre marchés habituel et autres marchés ne devrait pas intervenir dans notre administration des exportations de gaz à long terme en vertu de la partie VI.

Le sénateur Hays: Bon; cela répond à ma question. Que se passera-t-il si la surveillance que vous exercez révèle que la sécurité de l'approvisionnement du Canada est menacée? Par exemple, un témoin antérieur—je crois qu'il s'agissait de l'Ontario Natural Gas Association—a dit que nous disposions de trente années de réserve de gaz, et que les États-Unis en ont dix. Si nous mettons nos réserves en commun, cela nous en fait treize chacun. C'est impossible pour nous de la faire car nous n'avons pas les installations nécessaires, mais il pourrait bien arriver un moment où la sécurité d'approvisionnement commencera à vous donner du souci. Si cela se produisait, quel rôle selon vous, l'ONE devrait-il jouer pour régler ce problème, à supposer que l'Accord ait été approuvé?

M. Priddle: En premier lieu, le rôle de l'Office consisterait à analyser la situation et à appeler l'attention du public dessus. L'Office a une longue habitude des analyses énergétiques et publie de temps à autre des rapports sur l'évolution de la situation globale et de la situation sectorielle dans le domaine énergétique au Canada. Si nous voyons une telle situation se développer, la première mesure consisterait pour nous à la signaler au ministre, au gouvernement et à l'ensemble du public canadien.

Permettez-moi de vous dire, par parenthèse, que je me prépare depuis deux jours à faire un exposé au congrès annuel d'une association de producteurs de gaz américaine, la Midwest Gas Association, qui doit se dérouler lundi et mardi de la semaine prochaine. Je demandais à un exportateur canadien quelle orientation donner à mes propos et il m'a dit, «si vous allez là-bas, n'oubliez surtout pas de dire aux Américains qu'ils ne risquent absolument pas d'être envahis par les gaz canadiens». Nous voyons là en quelque sorte le revers de la médaille, sénateur Hays.

[Text]

When I came in here I heard one of the senators mentioning the name of Senator Domenici of New Mexico, who is a frequent opponent publicly and in regulatory fora of Canadian gas imports. The concern at the moment is of surplus rather than shortage. I will be pointing out that Canadians want to get as good a price for their natural gas as the next person, and that there are regulatory approvals on the export and import side to be achieved.

Thirdly—and this has been mentioned by you, Senator Hays—there are pipeline constraints on large, additional volumes of Canadian gas going south of the border at short notice. I wanted to mention parenthetically that the concerns are of surpluses of energy and resulting problems for royalty owners and producers, rather than shortages. But I can assure the committee that we seek to maintain a continuous monitoring of the Canadian energy situation. We indicated publicly when we released our gas export surplus procedures decision last September that we would be preparing, from time to time, assessments of the operation of the Canadian gas market. We have in hand our biennial review of long-term Canadian energy supply and demand, which will be published at the end of this year. This year as well we will probably produce that market assessment. Of course, increasingly, as we have a more freely working gas market nationally, and in North America as a whole, there is a great deal of publicly available trade press information about gas flows, price levels, consumption and reserves-to-production ratios. So there is continuously on the table, as it were, for those who wish to find out, assessments of material or the wherewithal to make assessments on the gas situation.

Senator Hays: The short of it is that the board's role would be to draw public attention to the problem and that it stops there?

Mr. Priddle: In the first place, yes.

Senator Hays: That is probably the same answer that you will give me with respect to my second question on oil—

Mr. Priddle: I think that is true.

Senator Hays: —and how we might be at risk if we find ourselves committed, particularly with the proportional access requirement provisions. If we found ourselves at risk, or if the board thought that we were at risk, the role of the board would be to draw public attention to that, and you would have no regulatory authority to do anything to avoid the potential problem other than that.

Mr. Priddle: No, I would not agree with your second proposition. Before I deal with that, let me comment that the board puts a lot of confidence in the efficiency and effectiveness of markets to balance energy supply and demand. As one looks back over the lessons of the 1970s and early 1980s, one of the lessons to be drawn from that experience is that markets do work for energy, as for other commodities. If prices are allowed to move freely, then supply and demand will respond.

[Traduction]

Lorsque je suis arrivé, j'ai entendu un des sénateurs mentionner le nom du sénateur Domenici, du Nouveau-Mexique, qui attaque fréquemment les importations de gaz canadien en public et devant les instances de réglementation. En ce moment-ci, il s'agit plutôt d'un problème d'excédent que de pénurie. Je leur ferai donc observer que les Canadiens, comme tout le monde, veulent obtenir les meilleurs prix possibles pour leur gaz naturel, et que les exportations et les importations doivent faire l'objet d'autorisations réglementaires.

Troisièmement, et on vous l'a déjà dit, sénateur Hays, le réseau de gazoducs actuel interdit une augmentation soudaine et importante des volumes de gaz qui franchissent les frontières. Je vous signale entre parenthèses que ce qui inquiète les gens, ce n'est pas la pénurie d'énergie mais les excédents, avec les problèmes que cela entraîne pour ceux qui touchent des redevances et pour les producteurs. Je peux assurer au Comité que nous nous efforçons de maintenir une surveillance continue de la situation de l'énergie au Canada. Lorsque nous avons publié notre décision sur les procédures relatives aux excédents d'exportation de gaz en septembre dernier, nous avons annoncé publiquement que nous préparerions, de temps à autre, des évaluations consacrées au fonctionnement du marché du gaz canadien. Nous avons en main notre étude biannuelle de l'offre en énergie canadienne à long terme, qui sera publiée à la fin de l'année. Cette année nous publierons aussi cette étude de marché. De plus en plus, bien sûr, au fur et à mesure que le marché du gaz national et nord-américain se libéralisent, le public peut avoir accès à des renseignements publiés dans la presse spécialisée sur la quantité de gaz acheminé, les niveaux de prix, les rapports entre la consommation, les réserves et la production. Tout cela est donc constamment accessible pour ceux que cela intéresse, qu'il s'agisse d'études ou de matériel, ou encore de ce qu'il faut pour évaluer la situation du secteur du gaz.

Le sénateur Hays: En d'autres termes, le rôle de l'Office se ramène à appeler l'attention du public sur le problème, un point c'est tout?

M. Priddle: Dans le premier cas, oui.

Le sénateur Hays: C'est probablement la même réponse que vous me donnerez au sujet du pétrole . . .

M. Priddle: C'est vrai.

Le sénateur Hays: . . . et sur les risques que nous courrons si nous nous engageons, particulièrement compte tenu des dispositions relatives à l'accès proportionnel. Si nous nous trouvions menacés ou si l'Office le pensait, son rôle serait d'attirer l'attention du public là-dessus, mais en dehors de cela, il n'aurait aucun pouvoir réglementaire de faire quoi que ce soit pour éviter le problème possible.

M. Priddle: Non, je ne suis pas d'accord avec votre seconde supposition. Avant d'en parler, permettez-moi de dire que l'Office fait largement confiance à l'efficacité et à l'efficacité avec laquelle les marchés sont capables d'équilibrer l'offre et la demande d'énergie. Les leçons tirées de 1970 et du début des années 1980 nous ont notamment appris que les marchés fonctionnent pour l'énergie comme pour les autres produits. Tant

[Text]

I mentioned a few moments ago the board's periodic monitoring of energy situations. In 1975 the board published a report on Canadian gas supply and demand outlook, which drew pessimistic conclusions as to the future of exports and, indeed, as to the future of future adequacy of supply for the domestic market. The government of the day acted quite promptly, in conjunction with the producing provinces, to increase prices from the low pre-1973-74 oil crisis levels: to increase export prices and flow back the revenue to gas producers regardless of whether they were exporting or supplying to the domestic market. Within a couple of years the problem was reversed and it was one of surplus rather than of shortfall, although the magnitude of that surplus did not become apparent until three or four years again after that.

Clearly, if prices are allowed to move with relative freedom, supply and demand will balance and shortages will not materialize.

Senator Hays: You have referred to 1973, you might also refer to 1979. Surely there is a responsibility on the part of people governing the country to have that kind of potential problem in mind, as policy-makers, because it has occurred frequently. We have seen six interruptions or crises like that. Would you care to comment on how well prepared we might be for that kind of event in the event that we continue to rely on the market, which I agree that long term, so long as we do not have these surprises, seems to work fine; but we know that we have these surprises. That seems to me to be something that policymakers will just have to address.

Mr. Priddle: Let me make a general comment. Yes, I do not think for a moment that we are assured of a surprise-free energy future because of the politics of energy and because of the way in which an enormous proportion of the global energy supply comes from potentially politically unstable areas.

On the other hand, going back to the 1970s and early 1980s, I think the record shows that those countries heavily dependent on imported energy which allowed the market to work—let me take Germany as a neutral example—were relatively well supplied. There were no gasoline station lineups in Germany. Countries which intervened to influence prices in such a way as to almost encourage demand and discourage supply—a neutral example being the United States—suffered shortages.

Having said that, I should have gone on in the first round to say, Senator Hays, that the board will have its powers—should we run into a short or long-term supply shortage situation or should it be determined that we need to conserve a non-renewable energy resource such as oil or gas—to curtail exports pursuant to Part VI of the act. Of course, if the Free Trade Agreement were consummated, the exercise of those powers would have to be, as they would be, modified by the operation

[Traduction]

qu'on respecte la liberté des prix, l'offre et la demande réagissent en conséquence.

J'ai parlé tout à l'heure de la surveillance périodique effectuée par l'Office sur la situation de l'énergie. En 1975 il a publié un rapport sur les perspectives d'offre et de demande du gaz canadien, qui a inspiré des conclusions pessimistes sur l'avenir des exportations ainsi, d'ailleurs, que sur celui de la suffisance de l'offre pour le marché intérieur. Le gouvernement de l'époque a réagi fort promptement, en collaboration avec les provinces productrices, et a augmenté les prix qui en étaient encore au faible niveau de la période antérieure à la crise pétrolière de 1973-1974, afin d'accroître les prix à l'exportation et d'accroître ainsi les recettes des producteurs de gaz, qu'ils soient exportateurs ou fournisseurs du marché canadien. Deux ans plus tard, le problème était inverse: on était confronté à un excédent plutôt qu'à une pénurie, encore que l'importance de cet excédent ne se soit pleinement révélée que trois ou quatre années plus tard.

Manifestement, si on laisse les prix fluctuer avec une liberté relative, l'offre et la demande s'équilibreront et on ne risquera plus de pénurie.

Le sénateur Hays: Vous avez évoqué 1973, mais vous auriez pu en faire autant de 1979. Nos gouvernants, qui sont chargés d'établir les politiques, devraient indiscutablement avoir présent à l'esprit la possibilité de ce genre de problèmes puisqu'ils se produisent fréquemment. Nous avons déjà eu six interruptions ou crises de ce genre. Pourriez-vous nous dire si nous sommes bien préparés à faire face à ce genre de situation, à supposer que nous continuions à faire confiance au marché qui, je le reconnais, sous réserve de surprises, semble bien fonctionner à long terme; n'oublions cependant pas que des surprises sont toujours possibles. Cela me semble être quelque chose qui requiert l'attention des décideurs.

M. Priddle: Permettez-moi de faire une remarque de caractère général. Je ne pense certes pas un seul instant que nous sommes assurés d'un avenir dénué de surprise dans le domaine énergétique à cause de la politique de ce secteur et du fait qu'un pourcentage énorme des approvisionnements d'énergie viennent de régions politiquement instables.

Par contre, si nous remontons aux années 1970 et au début des années 1980, je crois qu'on peut constater que les pays largement tributaires des importations d'énergie, qui ont permis aux forces du marché de s'exercer—prenons l'Allemagne comme exemple neutre—ont été relativement bien approvisionnés. On n'a pas vu de queue devant les stations d'essence en Allemagne. Mais les pays qui sont intervenus pour influencer les prix de manière à presque encourager la demande et à décourager l'offre—un exemple neutre en serait les États-Unis—ont connu la pénurie.

Cela dit, j'aurais dû indiquer dès le début, sénateur Hays, que si nous connaissons une pénurie à court terme ou à long terme, ou s'il est décidé que nous avons besoin de conserver une ressource non renouvelable telle que l'huile ou le pétrole, l'Office a les pouvoirs requis pour restreindre les exportations conformément à la partie VI de la Loi. Bien sûr, si l'Accord de libre-échange était entériné, l'exercice de ces pouvoirs devrait

[Text]

of the Free Trade Agreement and, specifically, the proportionality provisions.

Senator Hays: Ambassador Ritchie, among others, has said that we could redirect supplies in Canada in the event we were facing a 1979-1983 type crisis. I am not sure what he had in mind when he said that, but he seemed quite certain that we could redirect supply. Is that also your view of what we might do in the event of an interruption or a crisis? It does not seem to me that that could be done and yet honour the terms of the proportional access commitment.

Mr. Priddle: I hesitate to interpret Ambassador Ritchie when I have not recently read his comments. However, I think the answer is that, within limits, it would be possible to redirect supply. A lot might depend on the arithmetic of energy, oil and gas production and export flows at the time when we run into some difficulties. For example, the way in which the proportionality worked out would depend on what was the trend of exports in those most recent 36 months for which you have data and how that relates then in the shortage period as a proportion of supply available during that period.

Senator Hays: In light of that, let us assume that you saw this 21.2 per cent that we had in 1986 go up to 50 per cent or 60 per cent; in other words, a true realignment of the pattern that we might anticipate under this agreement. Would you envisage the board then starting to air that issue and say that the limits within which we might redirect are severely constrained because we have developed a history of export of this particular type of oil that we think might not be in our best interests and something should be done to ensure that we are exporting only a percentage of it that we feel comfortable with? Obviously, I do not know what that is. It may be 21.2 per cent or less.

Mr. Priddle: The condition in which we would be exporting 50 per cent or 60 per cent of our oil seems to me, if I may say so, somewhat unrealistic in terms of the prospective volume of Canadian oil production, which would be, say, around 1.5 million barrels a day, rising slightly but relatively stable as light crude oil production may start to fall off but be replaced or supplemented by increased heavy crude oil production. I would see that the proportion you have mentioned being exported as being a rather unlikely development given that those parts of Canada west of Montreal which do not have ready access to imported oil really need about 800,000 or 900,000 barrels a day of oil. The value of the oil to those areas, to refineries in Ontario, for example, is affected by the opportunity cost of importing, which is relatively high given that you have to get the oil to Portland or Montreal and then pay the on-cost from Montreal of imported oil. Western Canadian oil has a relatively high value in Ontario and Ontario would, therefore, be in a strong position to retain its western Canadian supply in competitive bidding against American refineries.

[Traduction]

être modifié en conséquence et, plus particulièrement, du fait des dispositions relatives à la proportionnalité.

Le sénateur Hays: L'ambassadeur Ritchie, entre autres, a déclaré que nous pourrions réorienter les approvisionnements au Canada si nous nous trouvions confrontés à une crise du type de celle de 1979 à 1983. Je ne sais pas exactement ce qu'il entendait par là mais il semblait tout à fait certain que nous pourrions le faire. Pensez-vous également que ce serait possible en cas d'interruption ou de crise? Je ne vois personnellement pas comment nous pourrions y parvenir tout en respectant les termes de notre engagement à l'égard de l'accès proportionnel.

M. Priddle: J'hésite à interpréter les paroles de l'ambassadeur Ritchie alors que je n'ai pas récemment lu ses commentaires. Je pense cependant, que dans certaines limites, il serait possible de réorienter l'approvisionnement. Cela dépendrait dans une large mesure de l'arithmétique de l'énergie, de la production de pétrole et de gaz ainsi que du volume des exportations au moment où nous aurions des difficultés. Par exemple, le fonctionnement du principe de proportionnalité dépendrait de la tendance des exportations au cours des 36 derniers mois sur lesquels on aurait des données et de la proportion de l'offre disponible au cours d'une période de pénurie que cela représente.

Le sénateur Hays: Compte tenu de cela, supposons que les 21,2 p. 100 que nous avons eus en 1986 passent à 50 ou 60 p. 100, ce qui, en d'autres termes, constituerait un véritable réalignement de la tendance auquel nous pourrions nous attendre en vertu de cet accord. À votre avis, l'Office prendrait-il alors position sur la question et déclarerait-il que les paramètres de la réorientation que nous pourrions établir seraient très limités parce que le volume de nos exportations de ce type particulier de pétrole n'a pas toujours été jusqu'à présent dans notre intérêt et qu'il faudrait faire quelque chose pour que le pourcentage des exportations soit acceptable? Manifestement, je ne sais pas ce qu'il est; peut-être 21,2 p. 100 ou moins.

M. Priddle: Il me paraît peu réaliste d'envisager une situation dans laquelle nous exporterions 50 ou 60 p. 100 de notre pétrole, puisque le volume prévu de la production canadienne, qui serait de l'ordre de 1,5 million de barils par jour, augmenterait légèrement mais demeurerait relativement stable étant donné que la production brute pourrait commencer à diminuer mais serait compensé par une hausse de la production de brut lourd. Il me paraît donc peu probable que l'on atteigne jamais le pourcentage d'exportation mentionné par vous du fait que les régions à l'ouest de Montréal qui n'ont pas facilement accès à du pétrole d'importation ont vraiment besoin de 800 000 à 900 000 barils de pétrole par jour. La valeur du pétrole pour ces régions, pour les raffineries de l'Ontario, par exemple, est fonction du coût d'option de l'importation qui est relativement élevé puis qu'il faut d'abord amener le pétrole à Portland ou à Montréal et ensuite payer les frais généraux à partir de Montréal du pétrole importé. Le pétrole de l'ouest du Canada a une valeur relativement élevée en Ontario et cette province pourrait donc concourir avantageusement avec les raffineries américaines et conserver les approvisionnements qui lui sont assurés par l'ouest du Canada.

[Text]

Senator Hays: Would the NEB have to give permission to reverse the flow of oil in the oil line currently used to export oil from Sarnia to Montreal?

Mr. Priddle: Yes.

Senator Hays: Would the kind of thing you have just said be conditioned on the assumption that you would not reverse that line; that you would, for instance, make sure it went east rather than west?

Mr. Priddle: It would require a decision of the National Energy Board to reverse the pipeline.

Senator Hays: Are you likely to do that in light of what you just said: that is, that you are assuming that this eastern market will continue to be supplied by western Canadian oil rather than imported oil? It seems to me that that line moves the other way. You seem to be assuming that the world will stay much as it is, and I wonder if that is a fair assumption.

Mr. Priddle: There is certainly a technical possibility of reversing the pipeline to increase the flow of oil from Portland to Montreal and supply foreign crude westwards into Ontario through a reverse Sarnia-Montreal pipeline. All of that would require National Energy Board approval.

However, there would also be costs involved in terms of getting the oil to the refineries in Toronto and in the Sarnia area.

The matter of oil supply for central Canada is a very involved one. There are alternatives which could have foreign oil reaching southern Ontario from the Gulf of Mexico, whether from the U.S. or, more likely, foreign sources. This is a subject matter that was extensively examined by the Department of Energy, Mines and Resources and the report was prepared on that for the federal-provincial energy ministers' conference last August. This tends to be outside of my immediate area of expertise and I would rather not comment on it.

Senator MacEachen: I wonder if I could ask the witness whether he would lead us a bit more specifically into the relationships between the Free Trade Agreement and the National Energy Board Act. It is clear that the National Energy Board Act will have changed powers in the new situation. You have stated that Part VI of the NEB Act will require amendment to reflect the commitments made by Canada under the Free Trade Agreement. It would certainly be helpful to me if you could give some detail on the commitments that have been made in the Free Trade Agreement that have a bearing on the National Energy Board Act. I accept that it is impossible for you to outline the scope or nature of the amendments, but I think the commitments are another matter. Perhaps you could detail those for us.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I am not sure how much detail I can give Senator MacEachen that is not really self-evident. The three specific references to the National Energy Board are, of course, in the regulatory consultation Article 905 and the provision in Annex 905.2 that there is to be an elimination of one of the three export price tests which we have applied—it was applied only to electricity—which would require amendment to our Part VI regulations, not of the statute itself, and

[Traduction]

Le sénateur Hays: Faudrait-il que l'ONE donne la permission d'inverser le flux de pétrole dans les pipelines actuellement utilisés pour exporter du pétrole de Sarnia à Montréal?

M. Priddle: Oui.

Le sénateur Hays: Ce que vous venez de dire ne vaut-il qu'à la condition que vous n'inversiez pas le flux de pétrole et que vous vous assuriez, par exemple, qu'il aille vers l'est plutôt que l'ouest?

M. Priddle: Une inversion exigerait une décision de la part de l'Office national de l'énergie.

Le sénateur Hays: Y a-t-il des chances qu'il la prenne étant donné ce que vous venez de dire, à savoir que vous supposez que le marché de l'Est continuera à être alimenté grâce à du pétrole de l'ouest du Canada plutôt que du pétrole importé? J'ai l'impression que cela va dans l'autre sens. Vous semblez supposer que le monde n'évoluera guère et je me demande si vous avez raison de le faire.

M. Priddle: Techniquement, il est certainement possible d'inverser le courant pipeline afin d'accroître le flux de pétrole de Portland à Montréal et d'amener du brut étranger en Ontario en inversant le flux du pipeline Sarnia-Montréal. Tout cela exigerait l'autorisation de l'Office national de l'énergie.

Amener le pétrole aux raffineries de Toronto et de la région de Sarnia coûterait cependant également de l'argent.

La question de l'approvisionnement du centre du Canada en pétrole est très compliquée. Il existe d'autres solutions qui permettraient d'alimenter le sud de l'Ontario en pétrole du Golfe du Mexique, que ce soit des États-Unis ou, plus probablement, de sources étrangères. C'est là une question qui a fait l'objet d'un examen approfondi par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources dont le rapport a été préparé pour la conférence fédérale-provinciale des ministres de l'Énergie en août dernier. Cela sort cependant du domaine immédiat de mes compétences et je préférerais ne pas en parler.

Le sénateur MacEachen: Pourrais-je demander au témoin de nous expliquer un peu plus clairement les rapports entre l'Accord de libre-échange et la Loi sur l'Office national de l'énergie. Il est clair que la Loi sur l'Office national de l'énergie aura des pouvoirs différents dans la nouvelle situation. Vous avez dit que la partie VI de cette loi devra être modifiée pour tenir compte des engagements pris par le Canada en vertu de l'Accord de libre-échange. Je reconnais qu'il vous est impossible de nous indiquer l'ampleur ou la nature des modifications, mais je crois qu'il en va autrement en ce qui concerne les engagements. Peut-être pourriez-vous les détailler pour nous.

M. Priddle: M. le Président, je ne sais pas exactement quels sont les détails que je peux donner au sénateur MacEachen, qui ne soient pas l'évidence même. Les trois références à l'Office national de l'énergie apparaissent, naturellement, à l'article 905 en ce qui concerne les consultations réglementaires et à l'annexe 905.2 qui prévoit l'élimination d'un des trois critères de prix à l'exportation que nous avons appliqués—à l'électricité seulement—, ce qui exigerait une modification des

[Text]

then the provision in paragraph 4 of Annex 905.2, which refers to surplus tests. I take that as shorthand for the sort of provision that we have in section 83 of our act, the provision that any surplus tests should be administered in a manner consistent with the provisions of certain articles of the agreement.

The National Energy Board export management by order or license of gas and oil and electricity is clearly one of the measures envisaged in Article 904. Therefore, the use of those powers is conditioned by 904 in the sense that the restrictive use, in principle, could arise only in the four defined circumstances in the GATT article that is referred to in the head clause and would require the application of the proportionality provisions of article 904(a). Senator MacEachen, that is about as far as I can take that. You are correct in assuming that I am not privy to the amendments to the board's act that might be under consideration at the moment.

Senator MacEachen: Do you feel that your wings have been severely clipped by the commitments made under the Free Trade Agreement or, perhaps, just gently clipped?

Mr. Priddle: I think that remains to be seen when we get a look at the legislative amendments which the government, presumably in the relatively near future, will be introducing to Parliament and also as the case law on this whole issue is worked out. I might say, to take the case of natural gas, which I think is probably seen publicly as the most sensitive one, that the board had already, by its September, 1987, decision, chosen a method of administering gas exports which relied very heavily on the expectation that markets would work. The Free Trade Agreement is, in a sense, predicated on an expectation that markets will work to appropriately allocate trade flows and to equilibrate supply and demand. It makes provision that, in effect, if the market is not working and you have critical shortages, short-term shortages or a desire to conserve exhaustible natural resources, you can take restrictive measures pursuant to an act such as our act. So, Mr. Chairman, I will avoid answering Senator MacEachen's question.

Senator MacEachen: There has been testimony before this committee that the powers of the National Energy Board will be diminished as a result of the Free Trade Agreement. I am asking you whether you think that is good testimony or unreliable testimony.

Mr. Priddle: I would agree with Senator MacEachen that the board's powers will likely be changed by the expected legislation and by the operation of the Free Trade Agreement. Exactly how they will be changed and the degree to which that will constrain the board's freedom of action compared to the current situation and compared to the policies which the board, in the implementation of its present authorities, has adopted, I believe remains to be seen.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I infer from the reply, perhaps incorrectly, that perhaps the freedom of the action of

[Traduction]

règlements de la partie VI, mais pas de la Loi elle-même; et enfin, au paragraphe IV de l'annexe 905.2 qui a trait aux critères d'excédents. Je considère comme implicite la disposition de l'article 83 de notre loi, selon laquelle tout critère d'excédent doit être appliqué conformément aux dispositions de certains articles et de l'Accord.

La gestion des exportations par l'Office national de l'énergie sous forme d'ordonnances ou de délivrance de permis d'exportation de gaz, de pétrole ou d'électricité, est manifestement une des mesures envisagées à l'article 904. L'utilisation de ces pouvoirs est donc fonction de cet article en ce sens qu'il ne pourrait y avoir de restrictions que dans les quatre cas définis à l'article du GATT mentionné au premier article et que cela exigerait l'application des dispositions en matière de proportionnalité prévues à l'article 904(a). Sénateur MacEachen, je ne crois pas pouvoir en dire plus. Vous avez tout à fait raison de supposer que je ne suis pas au courant des modifications à la Loi de l'Office qui pourraient être actuellement envisagées.

Le sénateur MacEachen: Avez-vous l'impression qu'on vous a vraiment rogné les ailes en prenant ces engagements en vertu du l'Accord de libre-échange, ou pensez-vous avoir seulement perdu quelques plumes?

M. Priddle: Il faudra, pour cela, attendre que nous voyions les modifications que le gouvernement présentera au Parlement, probablement dans un avenir relativement rapproché et que nous voyions également comment fonctionne la jurisprudence sur toute la question. Je dirais, pour prendre l'exemple du gaz naturel, que le public considère probablement comme le plus délicat à traiter, que par sa décision de septembre 1987, l'Office a déjà choisi une méthode d'administration des exportations de gaz qui est essentiellement fondée sur l'hypothèse que des forces du marché joueront. En un sens, l'Accord de libre-échange repose sur l'espoir que leur jeu établira les courants d'échanges appropriés et équilibrera l'offre et la demande. Il prévoit, dans la pratique, que si le marché ne fonctionne pas comme il le devrait et si vous vous retrouvez avec des pénuries à court terme graves ou si vous désirez conserver des ressources naturelles non renouvelables, vous pourrez prendre des mesures de restriction conformément à une loi telle que la nôtre. M. le Président, je me permettrai donc de ne pas répondre à la question de M. MacEachen.

Le sénateur MacEachen: On a déclaré devant ce comité que les pouvoirs de l'Office national de l'énergie seront réduits du fait de l'Accord de libre-échange. Ce que je vous demande, c'est de me dire si vous pensez que ce témoignage est fiable.

M. Priddle: Je suis d'accord avec le sénateur MacEachen pour reconnaître que les pouvoirs de l'Office seront probablement modifiés par la loi attendue et par le fonctionnement de l'Accord de libre-échange. De quelle façon ils changeront exactement et dans quelle mesure cela restreindra la liberté d'action de l'Office par rapport à la situation présente et aux politiques adoptées par lui dans l'exercice de ses pouvoirs actuels, je n'en sais rien encore.

Le sénateur MacEachen: M. Le Président, je conclus d'après la réponse de M. Priddle, peut-être à tort, que la liberté

[Text]

the board will be reduced or that it may not be reduced, that either possibility could occur, in the opinion of Mr. Priddle.

Mr. Priddle: I would prefer, Mr. Chairman, to agree with Senator MacEachen that the board's authority will be changed rather than reduced or not reduced.

Senator MacEachen: Let me put it another way, then. You can do a lot of things now. You know what your powers are. The board has built up considerable experience. It has had a reasonably long life. Do you think you will be able to do the things you are doing now when the Free Trade Agreement is in full force?

I do not want to try to conceal from you the nature of the question. There is concern that in the future, the ability of the National Energy Board to act in the public interest will be curtailed because of obligations that we will be undertaking in the Free Trade Agreement. The principal purpose of the National Energy Board is really to protect the Canadian national interest. Is it your judgment that under the agreement you will have that same latitude or opportunity to protect the national interest?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I believe the board will be in a strong position to safeguard the Canadian public interest. Its mandate, of course, relates not only to energy trade but also to pipelines, their economic regulations, their certification, and so on, and the provision of advice to the government on energy matters that come within the scope of the Parliament of Canada. However, on the specific matter of the regulation of energy trade, the way in which we seek to preserve that public interest will be different and will be constrained by the operation of the agreement. For example, it will be constrained by the effect of the proportionality condition in the event that it was decided to restrict exports of energy commodities coming within our ambit pursuant to any of the four GATT provisions that are cited here.

Senator MacEachen: You have cited one constraint in the proportionality test. Are there others in the regulation of energy?

Mr. Priddle: The other one I mentioned was the one in paragraph one of Annex 905.2, the elimination of the least cost alternative test, which, as I mentioned, is applied only to electricity, for natural gas. I might say that the board was not really convinced of the economic utility of that test and would probably have dropped it of its own volition without the Free Trade Agreement. It was a test that required that the price of the exported electricity be not materially less than that of competing energies in the American market served. The application of that test, in a sense, cast doubt on the ability of Canadian electricity exporters, acting in their own best interests, to obtain a good price for Canada and for themselves in those exports. So it did seem to the board to be somewhat redundant.

Senator MacEachen: The Ontario Natural Gas Association has appeared before this committee. I would like to read two sentences contained in their brief. The first one is:

[Traduction]

d'action de l'Office sera peut-être réduite, ou qu'elle ne le sera pas, et que les deux possibilités existent.

M. Priddle: M. le Président, je préférerais que le sénateur MacEachen dise que l'autorité de l'Office sera modifiée plutôt que réduite, ou pas réduite. Je serais alors d'accord avec lui.

Le sénateur MacEachen: Permettez-moi donc de présenter les choses autrement. Actuellement, vous pouvez faire une foule de chose. Vous savez ce que sont vos pouvoirs. L'Office a acquis une expérience considérable. Il existe depuis assez longtemps. Pensez-vous que vous pourrez faire ce que vous faites maintenant lorsque l'Accord de libre-échange sera pleinement en vigueur?

Je ne veux pas vous cacher la raison de cette question. Certains craignent qu'à l'avenir, la capacité de l'Office national de l'énergie d'agir dans l'intérêt du public sera réduite à cause des engagements que nous allons prendre en vertu de l'Accord de libre-échange. L'objet principal de l'Office est de protéger les intérêts canadiens. Croyez-vous qu'avec cet accord vous aurez la même latitude ou les mêmes possibilités de le protéger?

M. Priddle: M. le Président, je crois que l'office sera particulièrement bien placé pour défendre l'intérêt du public canadien. Son mandat, bien sûr, ne concerne pas le commerce de l'énergie mais les pipelines, leur réglementation économique, leur homologation, etc., ainsi que la prestation de conseils au gouvernement sur les questions énergétiques qui relèvent du Parlement du Canada. Cependant, sur le point précis de la réglementation du commerce de l'énergie, la façon dont nous nous efforçons de défendre l'intérêt public sera différente et sera gênée par le fonctionnement de l'Accord. Par exemple, elle le sera à cause du jeu de la proportionnalité au cas où il serait décidé de restreindre les exportations de produits énergétiques relevant de notre autorité, conformément à l'une ou l'autre des quatre dispositions du GATT citées ici.

Le sénateur MacEachen: Vous avez cité une restriction dans le critère de proportionnalité. Y en a-t-il d'autres dans la réglementation de l'énergie?

M. Priddle: L'autre que j'ai mentionnée est celle qui apparaît au paragraphe 1 de l'annexe 905, et qui concerne l'élimination du critère de la solution la moins coûteuse, qui, comme je l'ai dit, ne s'applique qu'à l'électricité, pour le gaz naturel. Je dirais que l'Office n'était pas vraiment convaincu de l'utilité économique de ce critère et l'aurait probablement abandonné de lui-même sans l'Accord de libre-échange. C'était un critère qui exigeait que le prix de l'électricité exportée ne soit pas sensiblement inférieur à celui des formes d'énergie concurrentes sur le marché américain desservi. L'application de ces critères mettait en doute, en un sens, la capacité des exportateurs canadiens d'électricité, agissant dans leur propre intérêt, d'obtenir des prix à l'exportation satisfaisants pour le Canada et pour eux-mêmes. Dans une certaine mesure, ce critère semble donc faire double emploi.

Le sénateur MacEachen: L'Ontario Natural Gas Association a comparu devant ce Comité. J'aimerais vous lire deux phrases de son mémoire. Voici la première:

[Text]

Denial of an export application by the board would invoke a provision of the agreement for proportional reductions in the supply of Canadian natural gas to both domestic and export markets.

The second is:

What is now abrogated by the agreement is the NEB's ability to ensure that Canadian energy needs are met before export commitments are made.

Would you care to comment on those two statements?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, the first proposition of the Ontario Natural Gas Association—namely, that denial would lead to the proportionality provision being invoked—is correct, but only to the extent that the board's action was pursuant to one of those four GATT circumstances: the critical shortage of essential products, the conservation of an exhaustive natural resource, the conservation of something essential to production in general and the retention of quantities of domestic energy for processing in this country. If there were other reasons, there may be further reasons for the board to decline a licence. For example, where the export applicant did not have an acceptable contractual arrangement with a gas producer, or control of the gas reserves which were planned for export, then the board could deny a licence. In our interpretation the proportionality clause would not then be invoked.

The second proposition; namely, that the Free Trade Agreement prevents the National Energy Board from ensuring that Canadian energy needs are met on a priority basis, is really in the eye of the beholder and is anticipating a great deal in terms of the relative unfavourable out-working of the agreement in relation to the powers of the board, the board's exercise of those powers, and the board's activity in advising the minister, the government and the Canadian public as to developing energy situations. Also—I do not want to bore senators by repetition—it assumes that advocates will not be working to look after Canadian energy needs without regulatory interventions.

Senator Ottenheimer: Mr. Chairman, I would like to ask some questions related to the area of the export of electricity. Mr. Priddle referred to the fact that the least-cost alternative test was being dropped. Indeed, I believe he made reference to the fact that, apart from the Free Trade Agreement, the board itself was contemplating dropping that test. I would like to ask whether, in the past three or four years, with respect to various applications before the board concerning the export of electricity to what extent any of the interveners based their arguments in reference to that test, namely, the least-cost alternative test?

Mr. Priddle: I am not able to respond categorically. I do not recall what, if any, evidence was brought before the board in particular export applications in this regard. However, our counsel reminds me that when we inquired into the matter of electricity export regulations in a series of hearings at the end of 1986, there was very little evidence brought forward by parties—and they included provincial governments, crown corpo-

[Traduction]

Le rejet d'une demande d'exportation par l'Office invoquerait une disposition de l'Accord concernant des réductions proportionnelles de l'offre de gaz naturel canadien sur le marché intérieur et le marché à l'exportation.

La seconde est la suivante:

Ce qu'abroge maintenant l'Accord c'est la capacité de l'ONE de s'assurer que les besoins énergétiques du Canada sont satisfaits avant les engagements pris pour l'exportation.

Que pensez-vous de ces deux déclarations?

M. Priddle: M. le Président, l'Ontario Natural Gas Association a raison de dire que le refus d'une demande entraînerait l'invocation de la disposition concernant la proportionnalité, mais seulement dans la mesure où la décision de l'Office découlait d'une de ces quatre situations en vertu du GATT, la pénurie grave de produits essentiels, la conservation d'une ressource naturelle exhaustive, la conservation de quelque chose d'essentiel à la production générale et la conservation de certaines quantités d'énergie domestique pour des activités intérieures de transformation. S'il existait d'autres raisons, elles pourraient également inciter en plus l'Office à ne pas délivrer de permis. Par exemple, si le demandeur n'a pas conclu d'arrangement contractuel acceptable avec un producteur de gaz ou n'a aucun contrôle des réserves de gaz destinées à l'exportation, l'Office pourrait refuser le permis. Selon notre interprétation, la clause de proportionnalité ne serait pas alors invoquée.

La seconde proposition selon laquelle l'Accord de libre-échange empêche l'Office national de l'énergie de s'assurer que les besoins énergétiques canadiens sont satisfaits en priorité, est en fait une simple question d'opinion qui prend beaucoup trop pour acquis que l'accord donnera des résultats défavorables en ce qui concerne les pouvoirs de l'Office, l'exercice de ces pouvoirs, et le rôle de conseiller joué par l'Office auprès du ministre, du gouvernement et du public canadien au sujet de la situation énergétique; sans compter que—je ne veux pas ennuyer les sénateurs en me répétant—que cela suppose également que l'on ne s'occupera pas des besoins énergétiques canadiens sans intervention réglementaire.

Le sénateur Ottenheimer: M. le Président, je voudrais poser quelques questions au sujet de l'exportation d'électricité. M. Priddle a mentionné le fait que l'on était en train d'abandonner le critère de la solution la moins coûteuse. Je crois qu'il a également dit qu'en dehors de l'Accord de libre-échange, l'Office envisageait lui-même d'abandonner ce critère. Je voudrais savoir qu'à l'occasion des diverses demandes d'exportation qui ont été soumises à l'Office au cours des trois ou quatre dernières années, dans quelle mesure les intervenants ont fondé leurs arguments sur le critère de la solution la moins coûteuse?

M. Priddle: Je ne peux pas vous répondre de manière catégorique. Je ne me souviens pas des arguments qui ont été invoqués devant l'Office à cet égard. Notre avocat me rappelle cependant que lorsque nous avons étudié la question des règlements d'exportation de l'électricité à l'occasion d'une série d'audiences à la fin de 1986, les parties ont présenté très peu d'arguments—et pourtant, il y avait là des gouvernements pro-

[Text]

rations, electrical utilities and the like—in favour of the preferred price test. So it did not seem to be an important regulatory consideration in the view of those public agencies.

Senator Ottenheimer: Do I understand you correctly in saying that it did not appear to be an important element from the point of view of those interveners who were opposing the granting of a particular export licence?

Mr. Priddle: No, that is not my point. I cannot recall whether in recent years it has been an important element in evidence adduced by interveners unfavourable to export licensing. What I am saying is that when we had a generic inquiry into electricity export policy, it was not seen as an important element of that policy. That inquiry did include people, utilities and so on, who were not particularly favourable to exports.

Senator Ottenheimer: I wonder if I could ask you, Mr. Priddle, about the test, which essentially is that an offer be made to other provinces under similar terms and conditions. That is its general wording; it may not be its precise wording. Would you consider that the application of that specific test would be any different under the Free Trade Agreement than it was pre-free trade?

Mr. Priddle: Senator Ottenheimer, the board's impression is that the principle of applying that sort of test could be upheld. You will have noticed that, in the commentary that accompanied the publication of the Free Trade Agreement, it was pointed out that it is the least-cost alternative test only which is being eliminated. Our expectation is that, in principle, the other two tests, of which you have mentioned the first, could be retained although the modalities of their application might be different.

Senator Ottenheimer: Mr. Priddle, I realize it is very difficult to hypothecate into the future what those differences might be, but let us say that those two tests are retained and there is a National Energy Board to apply those tests and hold hearings—although I must say I do not see how the board's relevance could be any less, unless it were dropped or redefined. Perhaps I can ask a different question, and again this is partially hypothetical; but since the Free Trade Agreement is not in force yet, hypothesizing is necessary.

However, there is one case that has occupied a great deal of the board's time; so I will use it as an example of an application by a utility to export electricity to the United States where there is an intervention. That case is one where Quebec Hydro applied to sell electricity to NEPOOL and there were interventions by Newfoundland and other provinces. In a case such as that, would you see the nature of the process, or the reasoning, the jurisprudence, the principles or the policies applied in a significantly different fashion under a free trade regime than without a free trade regime, leaving aside for the moment the question of least-cost alternative which apparently was never a great factor in any event?

[Traduction]

vinciaux, des sociétés d'État, des services publics d'électricité, etc.—en faveur de ce critère. Ces organismes publics ne semblaient donc pas considérer qu'il s'agissait là d'un règlement important.

Le sénateur Ottenheimer: Voulez-vous dire par là que ce critère n'apparaissait pas important pour les intervenants opposés à l'octroi d'un permis d'exportation particulier?

M. Priddle: Non, là n'est pas la question. Je ne me souviens pas qu'au cours de ces dernières années, cela ait constitué un élément important des arguments présentés par ceux qui s'opposaient à la délivrance d'un permis d'exportation. Ce que je veux dire par là, c'est que lorsque nous avons procédé à une enquête générale sur la politique d'exportation de l'électricité, ce critère n'a pas semblé être un élément important de cette politique. Cette enquête comprenait des personnes, des services publics, etc., qui n'étaient pas particulièrement favorables aux exportations.

Le sénateur Ottenheimer: Ce critère prévoit essentiellement qu'une offre soit faite à d'autres provinces dans les mêmes conditions. Ce ne sont peut-être pas là les termes exacts, mais c'en est le sens général. Pourriez-vous donc me dire, M. Priddle, si vous considérez que l'application de ce critère particulier serait différente, sous le régime de l'Accord de libre-échange, qu'elle l'était auparavant?

M. Priddle: Sénateur Ottenheimer, l'Office estime que le principe d'application de ce genre de critère pourrait être maintenu. Vous aurez remarqué que dans le commentaire qui accompagnait la publication de l'Accord de libre-échange, on soulignait que seul le critère de la solution la moins coûteuse était éliminé. Nous nous attendons à ce qu'en principe, les deux autres critères, dont vous avez mentionné le premier, pourraient être observés, encore que leur modalités d'application pourraient être différentes.

Le sénateur Ottenheimer: M. Priddle, je sais bien qu'il est très difficile d'essayer de prévoir ce que ces différences pourraient être à l'avenir, mais supposons que ces deux critères soient concernés et qu'il y ait un office national de l'énergie pour les appliquer et tenir des audiences—encore que je dois dire que je ne vois pas comment l'existence de l'Office pourrait être moins justifiée, à moins qu'il ne soit supprimé ou ses pouvoirs redéfinis. Permettez-moi de vous poser une question différente, elle aussi partiellement hypothétique; comme l'Accord de libre-échange n'est pas encore en vigueur, faire des hypothèses est inévitable.

Un cas nous a beaucoup absorbé et je l'utiliserai comme exemple d'une demande d'exportation d'électricité aux États-Unis, présentée par les services publics, qui a donné lieu à une intervention. Lorsque Hydro Québec a demandé de vendre de l'électricité à Nepool, Terre-Neuve et d'autres provinces sont en effet intervenues. Dans un tel cas, le processus ou le raisonnement, la jurisprudence, le principe ou les politiques seraient-ils appliqués, selon vous, d'une manière nettement différente sous un régime de libre-échange que si celui-ci n'existait pas, si l'on laisse de côté pour l'instant la question de la solution la moins coûteuse, de toute façon, n'a jamais paru être un facteur déterminant?

[Text]

Mr. Priddle: Mr. Chairman, the answer to Senator Ottenheimer's question is, I think, no, we would not see the nature of the process as being different in electricity export licencing. That is the process which leads to consideration and approval or denial of applications for long-term electricity exports.

However, I should point out or remind honourable senators that the Minister of Energy, Mines and Resources, as recently as two weeks ago, has indicated publicly that he has the matter of electricity export policy under review at the moment and intends, in the relatively near future, to propose or announce a different electricity export policy. I have no means of knowing what that will be; therefore my answer has been confined really to Senator Ottenheimer's specific question about the nature of the process, given the present statute regulations.

Perhaps I could also point out that the three price tests, of which one is to be eliminated under the Free Trade Agreement, are embodied in regulations rather than in the statute itself, although there is the reference in the Act in section 83 to the just and reasonableness of export prices in the case of electricity only.

Senator Ottenheimer: Mr. Chairman, I have one additional question. I understand there is a policy study going on with respect to the role of the NEB initiated by the minister, I believe, that is quite independent of free trade. I would like to ask: Do you feel that there is a tendency within the free trade context to make uniform our oil, gas and electricity export policies, and that may be considered to be our energy policy without the differentiations that we have had historically and still have to a certain extent?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, the answer to that question is no. I do not see us moving together with the U.S.A. in the policy area. The Government of Canada retains freedom of policy in the matter of imports from third countries and in the matter of fiscal treatments. The board will continue to have responsibility for pipelines and certification of new pipelines, and therefore will be able to influence, as it were, the direction of the pipeline system.

There has, of course, for the past several years, been a tendency in both countries to move in the same direction, namely that of deregulation and of energy pricing.

Senator Ottenheimer: Mr. Chairman, perhaps I could have a second try. I suppose it will be necessary for the NEB to conduct a process of self-analysis, as will those who are concerned with regulation in the free trade context. The NEB has always had and has exercised regulatory powers with respect to pipelines, both interprovincial and those that go into non-Canadian areas. During the process of reviewing one's policies, and perhaps looking for consistencies or whatever, is consideration being given to applying the same principles governing the regulation of pipelines, which carry one form of energy, as opposed to transmission lines, which carry another form of energy?

Mr. Priddle: So far, Mr. Chairman, the regulation of pipelines has been carried out on a different basis than the regulation of electric power transmission lines. For one thing, they are very different animals. The pipelines are, generally speak-

[Traduction]

M. Priddle: M. le Président, je crois que je peux répondre par non à la question du sénateur Ottenheimer. La nature du processus ne serait pas différente pour la délivrance de licences d'exportation d'électricité. Il s'agit là du processus qui aboutit à l'examen et à l'approbation ou au rejet de demandes d'exportation d'électricité à long terme.

Je dois simplement faire remarquer ou observer aux honorables sénateurs que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, il y a seulement deux semaines, a déclaré en public qu'il étudiait en ce moment la politique d'exportation d'électricité et qu'il a l'intention, dans un avenir relativement proche, de proposer ou d'annoncer une politique différente. Je ne suis pas en mesure de savoir ce qu'elle sera, et je m'en suis donc tenu à la question du sénateur Ottenheimer sur la nature du processus, compte tenu des règlements actuels.

Je devrais peut-être également faire remarquer que les trois critères de prix dont un doit être éliminé en vertu de l'Accord de libre-échange, figure dans les règlements et non dans la loi elle-même, bien que l'article 83 mentionne le caractère juste et raisonnable des prix d'exportation, mais uniquement dans le cas de l'électricité.

Le sénateur Ottenheimer: M. le Président, j'ai une question supplémentaire à poser. Le Ministre a apparemment lancé une étude sur le rôle de l'ONE, tout à fait en dehors du libre-échange. À votre avis, dans le contexte de cet accord, pensez-vous qu'on a tendance à vouloir uniformiser nos politiques d'exportation de pétrole, de gaz et d'électricité et qu'on pourrait en faire notre politique énergétique sans les différenciations que nous avons eues historiquement et que nous avons encore dans une certaine mesure?

M. Priddle: M. le Président, à cette question, je répondrai par la négative. Je ne nous vois pas faisant cause commune avec les États-Unis dans le domaine des politiques. Le gouvernement du Canada demeure libre d'établir ses propres politiques au sujet des importations de pays tiers et leurs traitements fiscaux. L'Office continuera à être responsable des pipelines et de leur certification, et sera donc en mesure d'influencer, en quelque sorte, l'orientation de notre réseau.

Certes, depuis plusieurs années, on a tendance à évoluer dans la même direction dans les deux pays, à savoir, celle de la déréglementation et de l'établissement du prix de l'énergie.

Le sénateur Ottenheimer: M. le Président, permettez-moi de recommencer. Je suppose qu'il sera nécessaire que l'ONE procède à une auto-analyse, comme tous les organismes qui s'occupent de réglementation dans le contexte de libre-échange. L'ONE a toujours détenu et exercé des pouvoirs de réglementation des pipelines, tant interprovinciaux qu'internationaux. Au cours de ce processus d'examen qui donnera peut-être lieu à la recherche de points de concordance, envisage-t-on d'appliquer les mêmes principes, qu'il s'agisse de la réglementation des pipelines qui transportent une forme déterminée d'énergie ou des lignes de transport, utilisées pour une autre?

M. Priddle: Jusqu'à présent, M. le Président, la réglementation des pipelines s'est effectuée sur une base différente de celle des lignes de transport d'électricité. Pour commencer, ce n'est pas du tout la même chose. En règle générale, les pipeli-

[Text]

ing, not owned by oil and gas producers. Transmission lines are almost invariably owned by electricity producers and merchants. For another thing, we have very clearly defined powers of economic regulation of pipelines, and we have no such powers over transmission lines. We do not regulate interprovincial power lines at all. We do not have the authority to do that unless they are designated by the Governor in Council, and such designation has not yet been made.

Senator Stollery: I would like to follow up on the questions put by Senator Hays, who is much more knowledgeable about energy policy than I am.

It occurs to me that as long as we have a surplus of oil and gas—and I am speaking specifically of oil and gas—and as long as there is no shortage, then, of course, the problems we have experienced in the 1970s do not arise.

The problem of the National Energy Board's ability to exercise its mandate on approving exports arises when there is a world shortage or a North American shortage. As I understand it, that problem with regard to the supply of gas is very unlikely. There is a lot of gas in the United States and there is a lot of gas in Canada.

The problem, of course, arises with the supply of oil. I know that no one knows what is going to happen in the future, but the prognosis seems to be that around 1995 there is going to be a severe oil shortage. The American supplies are in poor shape. I read this week that the investment in exploration in the United States is dropping very dramatically because it is so expensive, and there seems to be a forecast that around 1995, depending on the economy and other things, there is going to be another crunch.

I would think that most Canadians would be interested in knowing when that crunch comes. If it comes in 1995, is the National Energy Board, with the Free Trade Agreement, going to have the same power to protect the Canadian consumer that it had before the agreement was put in place? As far as the National Energy Board is concerned, in terms of the consumer, that is the most important question that the Free Trade Agreement poses.

The National Energy Board, of course, is not the only agency in Canada that will be addressing that question, but it is an important agency and, as far as I can understand, if there is a crisis, we will be restricted in our ability to cut back on supply to the U.S. market. We are not talking next year or two years from now.

This may be repetitive, but I believe that it is important. Could we have your thoughts on that?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, let me say that, while we do take seriously our responsibility in the public interest to keep careful watch on supply of energy for Canadians and to advise minister, government and public as to the development of the Canadian energy situation, I find it hard to see a future in which there would be a prolonged oil-related supply crisis. It has been said that the crises of the past carried within themselves the seeds of their own destruction because they drove

[Traduction]

nes n'appartiennent pas aux producteurs de pétrole et de gaz, alors que les lignes de transport appartiennent presque invariablement aux producteurs et aux marchands d'électricité. D'autre part, nous avons des pouvoirs très précis de réglementation économique des pipelines, mais nous n'en avons aucun pour les lignes de transport. Nous ne réglementons pas du tout les lignes électriques interprovinciales. Nous n'avons pas autorité pour cela à moins qu'elles soient désignées par le gouverneur en conseil, ce qui n'a pas encore été fait.

Le sénateur Stollery: J'aimerais poursuivre les questions posées par le sénateur Hays, qui connaît beaucoup mieux la politique énergétique que moi-même.

Il me semble que tant que nous avons un excédent de pétrole et de gaz—et je parle uniquement de pétrole et de gaz—et aussi longtemps qu'il n'y a pas de pénurie, les problèmes que nous avons connus dans les années 1970 ne risquent pas de se produire.

La capacité de l'Office national de l'énergie d'exercer son mandat en ce qui concerne l'approbation des exportations se heurte à un problème lorsqu'il y a une pénurie mondiale ou une pénurie nord-américaine. Si je comprends bien, c'est un problème qui risque peu de se poser en ce qui concerne le gaz. Il y en a des quantités aux États-Unis comme au Canada.

C'est bien entendu, l'approvisionnement en pétrole qui peut poser un problème. Je sais bien que personne ne sait ce qui va se passer à l'avenir, mais selon les pronostics, il devrait y avoir une grave pénurie de pétrole aux alentours de 1995. Les approvisionnements américains sont en mauvaise posture. J'ai lu cette semaine que les investissements dans les travaux d'exploration aux États-Unis ont considérablement diminué à cause de leur coût, et selon les prévisions, vers 1995, en fonction de la situation de l'économie et d'autres facteurs, il y aura une autre crise.

J'imagine que la plupart des Canadiens voudraient savoir quand cette crise va se produire; si elle se produit effectivement en 1995, l'Office national de l'énergie, étant donné l'existence de l'Accord de libre-échange, jouira-t-il des mêmes pouvoirs pour protéger le consommateur canadien que ceux qu'il avait avant la mise en place de l'Accord? L'Office national de l'énergie estime que pour le consommateur, c'est la question la plus importante que pose l'Accord du libre-échange.

Certes, l'ONE n'est pas le seul organisme au Canada qui s'occupera de la question, mais il est important et, autant que je sache, s'il y a une crise, il nous sera plus difficile de réduire les approvisionnements destinés au marché américain. Cela ne se produira, bien sûr, mais ni l'année prochaine, ni dans deux ans.

Je me répète peut-être, mais cela me paraît important. Quelle est votre opinion sur la question?

M. Priddle: M. le Président, nous prenons très au sérieux notre responsabilité en ce qui concerne la protection de l'intérêt public; nous surveillons attentivement l'approvisionnement des Canadiens en énergie et en tenant le Ministre, le gouvernement et le public informés de l'évolution de la situation énergétique dans notre pays, mais j'ai du mal à imaginer un avenir dans lequel nous connaîtrions une crise du pétrole prolongée. On a dit que les crises du passé portaient en elles les germes de

[Text]

prices up, and that immediately set in train market responses by way of increased supply and reduced demand, which quite shortly reversed the surplus situation and created the shortages which we have seen.

For example, following the first Suez crisis in 1956-57 there was an economic recession and an energy-price recession and global surpluses. The same thing happened on a smaller scale following the 1973-74 oil prices, and on a much grander scale following the 1979-80 Iran-related crisis. So I see them as being spikes rather than long-term price hikes which do not go away and are accompanied by continuing shortages.

If one sees them that way, then the first point to make is that the protection for the Canadian consumer in a short-term supply crisis would be provided in the first place by the operation of the agreement on an international energy program. The IEA emergency oil scheme would be cut in, and it would be administered here by the Energy Supplies Allocation Board. That involves a degree of sharing of oil supply with the rest of the OECD community, although—and I am not the person to explain this to the committee—countries like our own, which are in a strong net export position, are protected in that sharing situation to a greater degree than are countries which are heavy net importers such as some of the western European countries or even the United States.

I see energy shortages as being most likely short term and as being dealt with by international agreements different than a Free Trade Agreement, broader than a Free Trade Agreement, and by agencies in Canada other than the National Energy Board.

Senator Stollery: The Free Trade Agreement is with the United States. It is not with the OECD or with western European countries.

Though I would accept your expertise on what may happen based on the three crises of the past, I happened to be looking at the figures on drilling in the Gulf of Mexico and in the U.S. in general, and there is an increasingly high cost of oil production and an increasingly serious dependence on foreign oil by the U.S.

If they are becoming increasingly dependent on foreign oil, then are they not going to become increasingly dependent on Canadian oil? We are in a relatively much better position in oil surplus than they are. According to the figures that I saw—and I wish I had brought them with me—they are getting into a very serious situation.

The western European part of it and the International Energy Agency are important, but are they as important as the agreement that we may be getting into with the United States? The United States will be looking at us for our surplus because surely our surplus would be much more secure than the other places from which the United States could get its oil.

Would that not concern you as one of the authorities that would be approving oil exports?

[Traduction]

leur propre destruction car elles faisaient monter les prix, ce qui déclenchait immédiatement une réaction du marché, caractérisée par une augmentation de l'offre et une diminution de la demande ce qui ne tardait pas à renverser la situation excédentaire et à créer les pénuries que nous avons connues.

Par exemple, après la première crise de Suez en 1956-1957, il y a eu une récession économique, une récession du prix de l'énergie et des excédents mondiaux. La même chose s'est produite à moindre échelle après la flambée des prix du pétrole en 1973-1974, et à une bien plus grande échelle, après la crise de 1979-1980 liée à l'Iran. Je vois donc là des pointes plutôt que des augmentations de prix durables, accompagnées de pénuries persistantes.

Si c'est ainsi qu'on voit les choses, la première remarque à faire est que la protection du consommateur canadien lors d'une crise d'approvisionnement à court terme serait assurée en premier lieu par l'accord sur un programme énergétique international. Le programme pétrolier d'urgence de l'AEI interviendrait alors et serait administré ici par la Commission d'allocation des approvisionnements en énergie. Cela implique, dans une certaine mesure, le partage des approvisionnements en pétrole avec le reste de l'OCDE, encore que—et je ne suis pas la personne la mieux choisie pour expliquer ceci au Comité—des pays comme le nôtre, qui sont en position forte sur le plan des exportations, sont mieux protégés dans une telle situation que des pays qui sont de gros exportateurs nets tels que ceux d'Europe occidentale ou même les États-Unis.

À mon avis, les pénuries d'énergie seront très probablement à court terme et seront réglées grâce à des accords internationaux différents d'un accord de libre-échange et, plus généraux que lui, et par des organismes canadiens autres que la Commission nationale de l'énergie.

Le sénateur Stollery: L'Accord de libre-échange a été conclu avec les États-Unis et non avec l'OCDE ou les pays d'Europe occidentale.

Bien que je sois tenté d'accepter vos prévisions fondées sur les trois crises du passé, à cause de votre compétence en ce domaine, j'ai examiné les chiffres concernant les forages dans le golfe du Mexique aux États-Unis en général, et ai constaté que le coût déjà élevé de la production pétrolière augmente encore et que les États-Unis ont de plus en plus besoin de pétrole étranger.

S'ils deviennent de plus en plus tributaires de celui-ci, ne le seront-ils pas également à l'égard du pétrole canadien? Notre excédent nous place dans une situation relativement meilleure que la leur. D'après les chiffres que j'ai vus—je regrette de ne pas les avoir apportés—les États-Unis sont en train de se fourrer dans une sale situation.

L'Europe occidentale et l'Agence internationale de l'énergie sont importantes, mais le sont-elles autant que l'accord que nous allons peut-être conclure avec les États-Unis? Ceux-ci vont se retourner vers nous à cause de notre excédent car celui-ci serait certainement beaucoup plus sûr que les autres pays où les États-Unis pourraient obtenir du pétrole.

Vous qui êtes une des autorités chargées d'approuver les exportations de pétrole, cela ne vous inquiéterait-il pas?

[Text]

Mr. Priddle: Senator Stollery is quite right in that the present recession in oil prices has had a much more dramatic effect on levels of oil activity in the United States than in Canada, because Canada has a comparative advantage over the United States in oil discovery and development because our industry is younger, the petroleum basins are in a much earlier stage of exploration and have been much less intensively explored and exploited, and our cost levels are lower. That certainly is a point of concern in the United States, that for them the outlook is again to become 50 per cent or so dependent on imported oil sources.

Senator Stollery: Which is us.

Mr. Priddle: In part. We are one of the largest, if not the largest, single supplier of oil to the United States. The way, however, that the market works tends to be that what we export does tend to be, in a commercial sense, surplus to Canadian requirements. The system of pipelines and of commercial demands west and east of the two main-producing provinces, Alberta and Saskatchewan, works to secure an adequate oil supply for those provinces. We meet 100 per cent of our needs from lower mainland of B.C. through to eastern Ontario from our domestic oil supply; and there is a useful quantity of oil, 100 to 150,000 barrels a day, which continues to move eastward to Montreal, even though that is accessible to foreign sources. What we export is what remains after meeting those requirements. So while the United States market is attractive to our oil producers and the Americans bid for that oil and get an important share of it, Canadian needs are still being met, so far as they are accessible by pipelines, from the western provinces.

So I agree with Senator Stollery's analysis of the present situation. As it is impairing, seemingly, American oil exploration activity, it seems to have trimmed American oil supply by as much as 1 million barrels a day from domestic sources—more than any other non-OPEC country the United States has been adversely affected—because of its high cost levels. But I do not see that that is imposing an impairment at the moment on Canada's ability to get all the oil it needs. If we were to run into a market-tightening situation, we would expect to see a turnaround in the American situation that, as prices rose, presently submarginal prospects would then become attractive whether it were new discoveries that had been made or better recovery achieved of existing oil reserves. As well, one would expect to see substitution away from imported oil by indigenous energy—coal, natural gas, whatever.

Senator Stollery: I can only reiterate that I think we should know quite a bit more about the oil situation that is taking place in the United States, which is dramatically affecting that country's ability to supply itself at the very time we are contemplating—and I know there are disagreements as to whether it is a continental energy policy and one that allows for a national energy policy—a new oil situation.

[Traduction]

M. Priddle: Le sénateur Stollery a tout à fait raison car la récession actuelle des prix du pétrole a eu un effet beaucoup plus marqué sur l'activité pétrolière aux États-Unis qu'au Canada, parce que notre pays est comparativement avantagé sur le plan des découvertes et du développement, parce que notre industrie est jeune, et parce que les gisements de pétrole sont à un stade beaucoup plus précoce d'exploration et ont été explorés et exploités de manière beaucoup moins intensive, sans compter que nos coûts sont plus faibles. Il est certain que les États-Unis s'inquiètent de voir qu'ils risquent d'être encore une fois tributaires à 50 pour cent de fournisseurs étrangers de pétrole.

Le sénateur Stollery: C'est-à-dire nous.

M. Priddle: En partie. Nous sommes un des plus importants, sinon le plus important fournisseur de pétrole des États-Unis. Les forces du marché veulent cependant que nos exportations tendent à être, au sens commercial, l'excédent de nos besoins. Le réseau de pipelines et de clients commerciaux à l'ouest et à l'est des deux principales provinces productrices, l'Alberta et la Saskatchewan, sert à assurer un approvisionnement suffisant à ces provinces. Notre approvisionnement intérieur en pétrole couvre 100 pour cent de nos besoins, du «Lower Mainland» de la Colombie-Britannique à l'est de l'Ontario. Il y a en outre une quantité appréciable de pétrole, de l'ordre de 100 à 150 barils par jour, qui est acheminé jusqu'à Montréal, bien que ce marché soit accessible aux sources étrangères. Ce que nous exportons est le reliquat, une fois que nous avons satisfait à ces besoins. Ainsi, bien que le marché des États-Unis soit attrayant pour nos producteurs de pétrole et que les Américains réussissent à acheter une part importante de notre production, les besoins canadiens sont satisfaits dans la mesure où il s'agit de régions accessibles aux pipelines des provinces de l'ouest.

Je suis donc d'accord avec l'analyse faite par le sénateur Stollery de la situation actuelle. Cela semble non seulement entraver l'activité d'exploration des États-Unis mais réduire l'offre de ses sources intérieures de un million de barils par jour—plus que dans n'importe quel autre pays n'appartenant pas à l'OPEP—à cause du niveau élevé des coûts. Je ne trouve cependant pas que ça empêche les Canadiens en quoi que ce soit, pour le moment, d'avoir tout le pétrole dont ils ont besoin. S'il se produisait un resserrement du marché, on pourrait s'attendre à un revirement de la situation aux États-Unis où, au fur et à mesure qu'augmenteraient les prix, les zones submarginales deviendraient attrayantes, qu'il s'agisse de nouvelles découvertes ou d'une meilleure récupération des réserves existantes. On pourrait également s'attendre au remplacement du pétrole importé par des sources d'énergie nationale intérieures—charbon, gaz naturel, ou autre chose.

Le sénateur Stollery: Je ne puis que répéter que nous devrions en savoir beaucoup plus sur la situation qui existe aux États-Unis dans le domaine pétrolier qui a une influence très marquée sur la capacité de ce pays à s'approvisionner au moment même où nous envisageons de modifier des paramètres dans ce domaine—je sais que tout le monde n'est pas convaincu qu'il s'agit d'une politique énergétique continentale et que cela autorise une politique nationale dans ce domaine.

[Text]

Let us talk about an oil crisis. The substitution program in the United States has practically been dismantled, as I understand it. I hope that we are not getting ourselves into another situation where the Free Trade Agreement can be invoked against us in a serious oil crisis, which may well come upon us in four or five years.

Senator Hays: Your exchange with Senator MacEachen on the trade agreement not reducing the powers of the NEB was interesting to note. I take it you would not hesitate to agree that the actions that followed the Western Accord reduced the powers of the NEB perhaps ever dramatically.

Mr. Priddle: Successive governments have used the National Energy Board in different ways. I would like to remind honourable senators that in the 1960s the National Energy Board was responsible for gas export licensing, but it was in a mode of providing limited encouragement, active encouragement, for oil exports at a time when our western Canadian developed producing capability was being used at much less than capacity. There were mandatory oil import controls for third country oil into the United States, and there was a selling job to be done by the government in Canada. Starting with the Diefenbaker administration, and continuing with the Pearson and Trudeau governments, the board was in a mode of encouraging exports and at the same time operating an informal export restraint in order not to damage our political and economic prospects of selling oil in the United States. We then went through a period in 1970-73 when we had licensing of gasoline imports in order to protect the Canadian resource utilization in central Canada in respect of that key product. The whole thing then flipped over in 1973 and for a period of nearly a dozen years, we were applying increasingly rigorous oil export control through 1980 or 1981. Then, in 1985, there was the Western Accord and those controls were withdrawn. So I don't see the board as having a mandate to carry out, any particular set policy or set of policies in the long term.

Senator Hays: It would be fair to say, though, that this government chose to reduce the powers of the board with the Western Accord.

Mr. Priddle: Well, it did not reduce the powers. It did not change the statute; it simply changed the way in which those powers were being used.

Senator MacEachen: And issued new policy guidelines and adopted policy regulations, and so on.

Mr. Priddle: Yes; the Governor-in-Council has the power to affect the way in which licensing powers are used. In the period that I referred to, the spring of 1973 through to mid-1985, the authority was used to require licences for all oil exports. It is now used simply to allow the licensing of exports having a term of more than one year for light crude oil and more than two years for heavy oil.

Senator Hays: But you said earlier that the NEB's role now is essentially a monitoring one and if it is upset it will make its concern public. Prior to the Western Accord, the NEB was a

[Traduction]

Parlons d'une crise du pétrole. Si je comprends bien, le programme de substitution a été pratiquement éliminé aux États-Unis. J'espère que nous n'allons pas nous placer dans une situation où l'Accord du libre-échange pourrait être invoqué contre nous en cas de crise pétrolière grave, ce qui pourrait fort bien se produire d'ici quatre ou cinq ans.

Le sénateur Hays: J'ai suivi avec intérêt votre discussion avec le sénateur MacEachen, au cours de laquelle vous avez dit que l'Accord du libre-échange ne réduirait pas les pouvoirs de l'ONE. Je pense que vous seriez d'accord pour reconnaître que les mesures qui ont suivi la conclusion de l'Accord de l'ouest ont réduit, peut-être considérablement, les pouvoirs de l'Office.

M. Priddle: Eh bien, les gouvernements successifs ont utilisé l'Office national de l'énergie de diverses manières. Permettez-moi de rappeler aux honorables sénateurs que dans les années 1960, l'Office était responsable de la délivrance de permis d'exportation de gaz, et avait pour mission d'encourager d'une manière active et même limitée les exportations de pétrole à une époque où notre capacité de production dans l'ouest du Canada était loin d'être utilisée à cent pour cent. Les importations de pétrole de pays tiers aux États-Unis faisaient l'objet d'un contrôle obligatoire, et le gouvernement du Canada avait donc dû se transformer en commis-voyageur. Sous l'administration Diefenbaker et plus tard, sous les gouvernements Pearson et Trudeau, l'Office avait pour mission d'encourager les exportations tout en imposant des restrictions discrètes pour éviter de compromettre nos chances politiques et économiques de vendre du pétrole aux États-Unis. Nous avons ensuite traversé la période de 1970 à 1973 au cours de laquelle nous délivrions des permis d'importation d'essence afin de protéger l'utilisation des ressources du centre du Canada à l'égard de ce produit clé. Il y a eu un renversement complet de la situation en 1973, et pendant près d'une douzaine d'années nous avons exercé un contrôle des exportations de pétrole jusqu'en 1980 ou 1981. L'Accord de l'ouest a été signé en 1985 et ces contrôles ont alors été supprimés. Je ne pense donc pas que l'Office ait pour mandat d'assurer l'application à long terme de la politique ou d'un ensemble des politiques bien déterminées.

Le sénateur Hays: Il faut cependant reconnaître que ce gouvernement a décidé, en signant l'Accord de l'Ouest, de réduire les pouvoirs de l'Office.

M. Priddle: Il n'a pas réduit ces pouvoirs. Il n'a pas modifié la loi, il a simplement changé la manière dont ces pouvoirs étaient utilisés.

Le sénateur MacEachen: Et il a promulgué de nouvelles directives et adopté des règlements, etc.

M. Priddle: Oui, le gouverneur-en-conseil peut décider de modifier la manière dont les pouvoirs de délivrance de permis sont utilisés. Du printemps de 1973 au milieu de 1987, il a utilisé ce pouvoir pour autoriser la délivrance de permis d'exportation d'une durée de plus d'une année pour le brut léger, et de plus de deux ans pour le brut lourd.

Le sénateur Hays: Vous avez dit tout à l'heure que le rôle de l'ONE est essentiellement un rôle de surveillance et que s'il se heurte à des difficultés il en fera publiquement état. Avant

[Text]

very important regulatory body in terms of the export of energy goods, and that is quite a dramatic change which is a result not of the trade agreement but of the Western Accord. Your answer to Senator MacEachen's question to the effect that your power has not changed much under the trade agreement is probably a fair one, but surely you must agree that the power of the board—that is, what it is mandated to do now by the government through change in law or change in policy guideline—is much less than it was then, or it is reduced and, you may not agree, dramatically reduced.

Mr. Priddle: The powers have not changed in the sense that the act has not been changed. The way in which they are exercised certainly has changed.

Senator Hays: But you are doing less now; is that correct?

Mr. Priddle: Yes, we certainly are. That is a product of a changed energy environment as opposed to a changed policy environment.

Senator Hays: My next question arises out of a description from one of the trade negotiators to the effect that what the government has done in the trade agreement is simply to enshrine in an international agreement the government's energy policy, which, if I read it correctly, is that we will rely on markets to allocate resources, and so on. You talked about that.

However, that is not the question I have for you now. My question now is: Under the trade agreement, assuming it is in place, do you not agree that we could not give back to the National Energy Board the role it played prior to the Western Accord because of the proportional access provisions in the agreement, and, thus, I take it, energy companies would say, "We are happy with this because the Government of Canada can never again introduce a policy which is restrictive in a way which we found offensive under the National Energy Program?"

Mr. Priddle: I would agree with you that the Free Trade Agreement introduces constraints on government action in this area, as it would, presumably in many other areas with which I am not familiar, to use existing statutory tools, yes.

The Chairman: Before you go on, Senator Hays, Senator MacEachen has a question. He has to leave shortly.

Senator MacEachen: I wanted to ask some more questions because I think we have just skimmed the surface of this area. Perhaps the witnesses could be invited to return.

The Chairman: I think that is a good suggestion, because I certainly have a range of questions to ask and it is already 7 o'clock. Clearly we could go on for 10 or 15 minutes, but I do not know if that would suffice.

Among other things, we have not gotten into the meat of the proportionality question. I accept your explanation that government policy has changed dramatically in the last short

[Traduction]

L'Accord de l'Ouest, L'ONE était un organisme de réglementation très important en ce qui concerne l'exportation des biens énergétiques et il s'agit là d'un changement profond qui n'est pas le résultat de l'Accord de libre-échange mais de l'Accord de l'Ouest. Lorsque vous répondez au sénateur MacEachen que vos pouvoirs n'ont guère changé en vertu de l'Accord de libre-échange, vous avez probablement raison, mais vous reconnaissez certainement que l'autorité de l'Office, à savoir, le mandat que lui a donné le gouvernement en modifiant la loi ou les lignes directrices en matière de politique est beaucoup plus réduite qu'auparavant et qu'en fait—encore que vous ne soyez peut-être pas d'accord—il a été terriblement ému.

M. Priddle: Les pouvoirs de l'Office n'ont pas changé, en ce sens que la Loi n'a pas été modifiée. Je conviens cependant que la manière dont ils sont exercés a certainement changé.

Le sénateur Hays: Mais vous en faites moins maintenant, n'est-ce pas?

M. Priddle: Certainement. Cela est dû au changement de l'environnement dans le domaine de l'énergie et non à celui de l'environnement dans le domaine des politiques.

Le sénateur Hays: La question suivante m'est inspirée par un des négociateurs de l'Accord qui disait que ce que le gouvernement a fait dans l'accord du libre-échange c'est d'enchâsser simplement dans un accord international sa propre politique énergétique, ce qui signifie, si je ne me trompe, que nous laisserions le soin aux forces du marché d'assurer la répartition des ressources. Vous en avez déjà parlé.

Mais ma question est en fait la suivante: À supposer que le régime du libre-échange soit en vigueur, ne croyez-vous pas que nous ne pourrions pas rendre à l'Office national de l'énergie le rôle qu'il jouait avant l'Accord de l'Ouest à cause des dispositions d'accès proportionnel prévues dans l'Accord, ce qui amènera, je pense, les sociétés du secteur de l'énergie à dire, «nous sommes satisfaites, car le gouvernement du Canada ne pourra plus jamais adopter une politique restrictive qui nous déplaisait comme c'était le cas du Programme énergétique national?»

M. Priddle: Je reconnais avec vous que l'Accord du libre-échange impose certaines contraintes au gouvernement dans ce domaine, comme il le ferait probablement dans beaucoup d'autres que je connais mal, en ce qui concerne l'utilisation d'outils réglementaires existants.

Le président: Avant que vous poursuiviez, sénateur Hays, le sénateur MacEachen a une question à poser car il va être obligé de partir bientôt.

Le sénateur MacEachen: J'avais d'autres questions à poser car j'estime que nous n'avons fait qu'effleurer le problème. Peut-être pourrait-on inviter les témoins à revenir.

Le président: La suggestion me paraît bonne car j'ai moi-même une foule de questions à poser et il est déjà 19 h. Nous pourrions, bien sûr, poursuivre pendant 10 ou 15 minutes de plus mais je ne pense pas que cela suffirait.

Entre autres choses, nous ne sommes pas allés au fond de la question de la proportionnalité. J'accepte votre explication lorsque vous dites que la politique gouvernementale a considé-

[Text]

while, but the powers of the board—that is, the statute—have not changed.

What we must get more detail on is the degree to which the Free Trade Agreement will affect government policy. I am not thinking of existing government policy, because existing government policy is market-oriented, and it does not affect that so much; but if a future government wished to use the powers of the NEB as they exist today in limiting exports, let us say, it seems to me that under the proportionality provisions it could not do so. That whole area, I feel, is one that we should get into much more deeply than we can in 10 minutes or so. We will just have to address it separately.

Senator MacEachen: I want to leave in accordance with our understanding that we would sit from 4 to 7 p.m.

The Chairman: That subject is sufficiently long-winded but I am sure that you and I would both like to get into it in some detail.

Senator MacEachen: It raises only one more question.

Senator Hays: I might sleep as well as the witnesses if this question were answered.

You seem very comfortable with the market in a world context. I recently read an IEA report that the world is going to consume 50 million barrels of oil a day, which is up from the 49 we predicted. In the same context, I understand that, to maintain the current world price, OPEC, primarily in the Persian Gulf, is turning out about 12 million barrels a day. Can you put me at ease and tell me why you think that is a market that we should be prepared to say is good enough to be the sole driving force behind our energy policy?

Mr. Priddle: I do not see it as the sole driving force behind energy policy. The OPEC countries are of course, the swing producers, because pretty well everyone else uses their oil resource at capacity; and the difference between what non-OPEC producers produce and world demand is, in effect, handled by OPEC producers. That difference, at present, is only about two-thirds or less of what OPEC could produce.

I think there are quite a number of elements which contribute to a feeling of comfort. Basically they can be summed up in the favourable experience that we have seen over the last 15 years, namely, that energy markets can respond to price in a way that perhaps in pre-1974 or pre-1980 we did not think they could. We did not think, in those prior periods, that energy supply could be strongly modified upwards in the consuming countries and demand modified downwards, or growth trends strongly modified downwards, as they have been.

As well, while OPEC has had some success, this has brought about benefits in Canada in terms of energy production in maintaining production limitations and thereby holding up international energy prices. The experience has also been that

[Traduction]

blement changé ces derniers temps mais que les pouvoirs de l'Office, c'est-à-dire, la Loi elle-même, ne l'ont pas fait.

Ce sur quoi il nous faudrait plus de détails c'est la mesure dans laquelle l'Accord de libre-échange influera sur la politique gouvernementale. Je ne parle pas de la politique actuelle car elle est axée sur le marché et n'a pas beaucoup d'influence dans ce domaine, mais si un futur gouvernement voulait utiliser les pouvoirs de l'ONE tels qu'il existent aujourd'hui pour limiter les exportations, par exemple, il me semble que les dispositions relatives à la proportionnalité le lui interdiraient. Toute cette question mérite d'être étudiée beaucoup plus à fond et les quelques dix minutes dont nous disposons ne nous le permettraient pas. Il faudra que nous la traitions séparément.

Le sénateur MacEachen: Nous étions convenus de siéger de 14 h à 19 h; je voudrais donc m'en aller.

Le président: Le sujet a été abondamment discuté mais je suis certain que vous et moi aimerions rentrer un peu plus dans le détail.

Le sénateur MacEachen: Cela ne soulève qu'une seule autre question.

Le sénateur Hays: Si une réponse était donnée à cette question, je dormirais peut-être aussi bien que les témoins le feront.

Le marché mondial ne semble pas du tout vous préoccuper. J'ai récemment lu dans un rapport de l'AIE que le monde va consommer 50 millions de barils de pétrole par jour, ce qui est plus que les 49 que nous avions prédits. Dans le même domaine, je crois savoir que pour maintenir le prix mondial actuel, l'OPEP produit environ deux millions de barils par jour, la plus grande partie dans le Golfe persique. Pourriez-vous apaiser mes doutes et me dire pourquoi vous pensez que nous devrions être prêts à considérer que ce marché est suffisamment bon pour être le seul élément motivant de notre politique énergétique?

M. Priddle: Il n'est pas le seul. Je crois que ce qui compte est l'existence d'une capacité de production excédentaire des pays de l'OPEP qui sont, bien sûr, les producteurs fluctuants, étant donné que pratiquement tous les autres utilisent la pleine capacité de leurs ressources pétrolières et que ce sont les producteurs de l'OPEP qui comblent en fait la différence entre la production des pays hors-OPEP et la demande mondiale. À l'heure actuelle, cette différence atteint à peine les deux tiers de la capacité de production de l'OPEP.

À mon avis, bon nombre d'éléments contribuent à ce sentiment de sécurité. Essentiellement, ils se résument dans le fait encourageant qu'au cours des 15 dernières années, nous avons pu constater que les marchés de l'énergie peuvent réagir aux prix d'une manière dont nous les croyions peut-être incapables avant 1974 ou 1980. À ces époques nous ne pensions pas qu'il était possible d'augmenter considérablement l'offre dans les pays consommateurs et de réduire tout aussi considérablement la demande ou d'infléchir les tendances à la baisse qu'on a pu le faire.

D'autre part, bien que l'OPEP ait connu certains succès, le Canada a également été bénéficiaire et cette situation a été profitable pour notre pays sur le plan de la production de l'énergie car elle a permis de maintenir des limites de produc-

[Text]

they have not been all that good at it and it could be that the cartel will have a lot less success in sharing production and achieving production controls in a longer term if prices were rising and there were a lot of competition to get after the shares of the market that would then become available. At the moment they seem to be compelled by very sound and a correct fear of the downside.

Senator Hays: But isn't the downside a potential risk as great as the upside? If OPEC fails and they compete with one another, we could be looking at—and we did for a period in 1986—very low prices, which had dramatic implications for our oil security.

The Chairman: Before we adjourn, on behalf of the committee, Mr. Priddle, I would like to thank you and the staff of the board for coming this evening.

The committee adjourned.

[Traduction]

tion et de soutenir ainsi les prix internationaux de l'énergie. L'expérience a montré que tous les pays de l'OPEP n'ont pas été tellement brillants et que le cartel pourrait avoir beaucoup moins de succès à long terme en ce qui concerne le partage et le contrôle de la production si les prix augmentaient et si les parts du marché libérées faisaient l'objet d'une forte concurrence. Pour le moment il semble être mû par une crainte tout à fait justifiée de la baisse.

Le sénateur Hays: Mais le risque à la baisse n'est-il pas aussi dangereux que le risque à la hausse? Si l'OPEP échoue et si ses membres se mettent à se faire concurrence, nous pourrions, comme en 1986, être exposés à des prix très bas qui auraient de graves répercussions sur notre sécurité pétrolière.

Le président: Avant de lever la séance, je tiens à remercier au nom du Comité, M. Priddle et le personnel de l'Office d'être venus ce soir.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From Eldorado Nuclear Ltd.:

Mr. Nicholas Ediger, President;
Mr. Ted Munden, Co-ordinator, Corporate Business and
Operational Planning.

From the National Energy Board:

Mr. Roland Priddle, Chairman.

De la société Eldorado Nucléaire Ltée:

M. Nicholas Ediger, président;
M. Ted Munden, coordonnateur, Affaires de la société et
planification opérationnelle.

De l'Office national de l'énergie:

M. Roland Priddle, président.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, March 8, 1988

Issue No. 17
Tenth Proceedings on:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Le mardi 8 mars 1988

Fascicule n° 17
Dixième fascicule concernant:

L'étude des éléments d'un accord de libre-
échange entre le Canada et les États-Unis

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	*Murray (or Doody)
Bosa	Ottenheimer
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stewart (<i>Antigonish-</i> <i>Guysborough</i>)
*MacEachen (or Frith)	Stollery
Macquarrie	
van Roggen	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	*Murray (ou Doody)
Bosa	Ottenheimer
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stewart (<i>Antigonish-</i> <i>Guysborough</i>)
*MacEachen (ou Frith)	Stollery
Macquarrie	
van Roggen	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 8, 1988
(48)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Grafstein, Hicks, MacEachen, Macquarrie, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and van Roggen. (8)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mrs. Carol Seaborn. Dr. Ian Stewart, Special Advisor to the Committee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Energy and Chemical Workers Union:*

Mr. Reg Basken, National Director;
Mr. C. S. Sullivan, Ontario Coordinator;
Mr. Alfred Theobald, National Representative;
Mr. Murray Randall, Senior Researcher, Canadian Labour Congress.

From M. A. Crowe Consultants Inc:

Mr. Marshall Crowe.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Mr. Basken made a statement and answered questions.

At 4:55 o'clock p.m. the sitting was suspended.

At 5:00 o'clock p.m. the sitting resumed.

Mr. Crowe made a statement and answered questions.

At 7:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to 4:00 o'clock p.m., Tuesday, March 15, 1988.

ATTEST:

Le greffier suppléant du Comité

Andrew Johnson

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 MARS 1988
(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, Hicks, MacEachen, Macquarrie, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), et van Roggen. (8)

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M^{me} Carol Seaborn, M. Ian Stewart, conseiller spécial du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie:*

M. Reg Basken, directeur national;
M. C. S. Sullivan, coordonnateur pour l'Ontario;
M. Alfred Theobald, représentant national;
M. Murray Randall, chercheur principal, Congrès du travail du Canada.

De M. A. Crowe Consultants Inc:

M. Marshall Crowe.

Le comité reprend l'étude des éléments d'un Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite.

M. Basken fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 55 les travaux sont suspendus.

À 17 heures la séance reprend.

M. Crowe fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures, le mardi 15 mars 1988.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 8, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:00 p.m. to examine the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, in continuing our study of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, we have before the committee this afternoon representatives of the Energy and Chemical Workers Union led by Mr. Reg Basken, the National Director from Edmonton. With Mr. Basken are Mr. Stu Sullivan, the Ontario Coordinator; Mr. Alfred Theobald, the National Representative; and Mr. Murray Randall, a Senior Researcher of the Canadian Labour Congress.

As you know, in this portion of our inquiry into this agreement we are dealing with the energy sector and we have heard witnesses who have dealt with oil and gas, petrochemicals, electricity, coal, uranium as well as officials from the Department of the NEB.

We will now hear from representatives of labour and, particularly, from the Energy and Chemical Workers Union headquartered in Edmonton. The union has some 35,000 members. Mr. Basken has been its National Director since 1984.

I want to welcome you, Mr. Basken, and your associates and thank you very much for coming such distances to be with us today. We are very interested in hearing your opening brief, following which we will have questions from members of the committee.

I might just say before we start hearing from these witnesses that today we will also hear from Mr. Marshall Crowe, the former Chairman of the National Energy Board. He will be here shortly before 5 o'clock so we will try to keep our eye on the clock accordingly.

Mr. R. C. Basken, National Director, Energy and Chemical Workers Union: Thank you very much, Mr. Chairman.

Senator Macquarrie: Do we have a copy of the brief?

The Chairman: It is my understanding that you have not distributed copies.

Mr. Basken: No, we have not made a written presentation, but I will be making a verbal presentation.

Honourable senators, it is my pleasure to make a representation to you today on behalf of our union in respect of the trade agreement. I want to make a number of comments that have to do with our feelings and concerns about the trade deal. They have to do, of course, in part with jobs and they have to do in part with our view of the design of the Canadian economy.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 mars 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h pour examiner l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Chers collègues, nous poursuivons notre examen de l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis et nous recevons cet après-midi les représentants du Syndicat des travailleurs de l'énergie et des industries chimiques avec à leur tête Reg Basken, directeur national à Edmonton. M. Basken a amené avec lui Stu Sullivan, coordonnateur pour l'Ontario; Alfred Theobald, représentant national; et Murray Randall, documentaliste principal au Congrès du travail du Canada.

Vous n'ignorez pas que cette partie de notre enquête porte sur le secteur de l'énergie et nous avons entendu des témoins appartenant au secteur du gaz et du pétrole, de la pétrochimie, de l'électricité, du charbon et de l'uranium, ainsi que des responsables provenant de l'Office national de l'énergie.

Nous allons maintenant entendre les représentants du syndicat et, plus particulièrement, ceux du Syndicat des travailleurs de l'énergie et des industries chimiques, dont le siège se trouve à Edmonton. Ce syndicat compte quelque 35 000 membres. M. Basken occupe le poste de directeur national de ce syndicat depuis 1984.

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Basken, à vous et aux gens qui vous accompagnent, et je vous remercie d'avoir fait un si long chemin pour vous entretenir avec nous aujourd'hui. Nous écouterons avec un grand intérêt votre exposé liminaire et les membres du comité vous poseront ensuite des questions.

Avant de commencer, j'aimerais signaler que nous allons aussi entendre aujourd'hui Marshall Crowe, l'ancien président de l'Office national de l'énergie. Ce sera un peu après 5 heures et nous devons donc garder un œil sur la pendule.

M. R. C. Basken, directeur national, Syndicat des travailleurs de l'énergie et des industries chimiques: Je vous remercie, monsieur le président.

Le sénateur Macquarrie: Avons-nous une copie du mémoire?

Le président: Si je comprends bien, vous n'avez distribué aucun exemplaire.

M. Basken: Non, nous n'avons pas présenté de mémoire écrit, je me contenterai d'un exposé oral.

Honorable sénateurs, j'ai le grand plaisir aujourd'hui d'intervenir devant vous au nom de mon syndicat au sujet de l'Accord de libre-échange. J'aimerais faire un certain nombre de commentaires sur nos sentiments et sur nos préoccupations concernant cet accord. Il y a bien entendu les préoccupations liées à nos emplois mais aussi celles qui ont trait à notre conception de l'économie canadienne.

[Text]

Our membership work in oil refineries, petrochemical plants, natural gas distribution systems, natural gas scrubbing plants—where they take the sulphur out of natural gas and put it into the pipeline—and we have a considerable number of members in other related activities relating to energy. We also have some members who work for Atomic Energy of Canada Limited in the Medical Research Division.

We operate in nine of the ten provinces with almost 50 per cent of our membership in the province of Ontario. A good number of those members are concentrated in Chemical Valley in Sarnia where the petrochemical plants and oil refineries are prominent.

The concern we have about the trade deal is that the publicity surrounding it seems to be dealing primarily with tariffs. In terms of energy, we respectfully submit that it is not about tariffs at all. Although there are some tariffs on petrochemical products that will help the petrochemical industry and although there are some tariffs on refined gasoline and refined petroleum products which will help slightly, the overall concern we have is that the deal is more about the control of energy or, more properly, the lack of control of energy that Canada would have under the trade deal.

In this context, we think there is a significant danger that, as a country, we will lose the opportunity to control investment and the opportunity to use energy as a building block for our industrial society.

We say that because we believe that, if there is to be a market price, then the market price will of necessity be set more properly by the huge market rather than the minor market which Canada will be. We believe that if petrochemical plants are to be built—which is the main area where jobs are concerned and that is, of course, one of our concerns but not our only concern with regard to the deal—it would not make a lot of sense for a multinational corporation, which has the choice to build on the Gulf coast, in Alberta, in Ontario or in Quebec, to transport natural gas, in particular—because of the high cost of transporting natural gas—to the petrochemical plants in Ontario when it could be transported to the Gulf coast instead.

However, we do not expect that everyone will pick up and leave as a result of the trade deal because there are some very competitive industries in petrochemicals and in oil in Canada. We believe that we can be competitive. We believe that the technology is there and it is being utilized. We believe that the people are well trained and they are being utilized properly and that it is a very productive industry which has the best technology in the world. We are not afraid and concerned about the trade deal with respect to our inability to compete at all, we believe that we can compete, given a fair shake.

However, there are some things that mitigate against that and one of them is the marketplace itself. The marketplace for most of these products is not in Canada. The marketplace is

[Traduction]

Nos membres travaillent dans le secteur des raffineries de pétrole, des usines de pétrochimie, des réseaux de distribution du gaz naturel, des usines de purification du gaz naturel, où l'on enlève le soufre avant de le faire passer dans les gazoducs, et beaucoup d'autres opèrent dans des industries connexes qui ont un lien avec l'énergie. Certains de nos membres travaillent au sein de la Division de recherche médicale d'Énergie atomique du Canada Ltée.

Nous avons des ramifications dans neuf des dix provinces, près de la moitié de nos membres travaillant en Ontario. Une grande partie de nos membres sont regroupés dans la Vallée de la chimie de Sarnia où des usines de pétrochimie et des raffineries de pétrole sont installées en grand nombre.

L'Accord de libre-échange nous inquiète parce que la publicité qu'on en fait porte le plus souvent sur les droits de douane. Dans le domaine de l'énergie, nous vous faisons respectueusement remarquer que le problème n'a rien à voir avec les droits de douane. Certains droits de douane appliqués aux produits de la pétrochimie vont certes aider l'industrie pétrochimique et d'autres, appliqués à l'essence et aux produits pétroliers raffinés, seront de quelque utilité, mais notre grande préoccupation porte sur le contrôle de l'énergie, ou plutôt sur l'absence de contrôle en matière d'énergie qui attend le Canada en vertu de l'Accord de libre-échange.

Dans cette situation, nous considérons que nous courons véritablement le danger en tant que pays de perdre tout contrôle sur nos investissements et toute possibilité de nous servir de l'énergie pour bâtir notre société industrielle.

Nous nous exprimons ainsi parce que nous pensons que s'il doit y avoir un prix établi par le marché, il sera nécessairement davantage fixé par le marché principal que par le marché secondaire que constitue le Canada. Nous considérons que lorsqu'il faudra construire une usine de pétrochimie, c'est-à-dire dans le principal secteur fournisseur d'emplois—l'emploi étant bien entendu l'une de nos grandes préoccupations, mais pas la seule—il ne sera pas très logique pour une société multinationale, qui a le choix entre construire une usine sur la côte du Golfe, en Alberta, en Ontario ou au Québec, de transporter le gaz naturel jusqu'aux usines de pétrochimie de l'Ontario, surtout lorsqu'on connaît le coût élevé du transport du gaz naturel, alors qu'il serait possible de l'acheminer tout simplement jusqu'à la côte du Golfe.

Toutefois, nous ne pensons pas que quiconque soit en mesure de se sauver avec la part du lion à la suite de cet accord, car il y a un certain nombre d'industries très concurrentielles dans le secteur de la pétrochimie et du pétrole au Canada. Nous pensons pouvoir être compétitifs. Nous considérons que les techniques sont là et qu'elles sont utilisées efficacement. Nous considérons que le personnel est qualifié, qu'il est utilisé à bon escient et que notre secteur présente une très bonne productivité et se trouve à la pointe de la technique. Nous n'avons absolument pas peur de l'Accord de libre-échange sur le plan de la compétitivité et nous jugeons que si l'on nous en donne les moyens, nous serons concurrentiels.

Il y a toutefois un certain nombre de facteurs qui assombrissent le tableau et l'un d'entre eux est le marché lui-même. Le marché de la plupart des produits en cause ne se trouve pas au

[Text]

either offshore or, more particularly, in the United States. We expect that, given a propensity to have a choice, the propensity of that choice would be to build closer to the market.

At the moment, what mitigates against building closer to that market in the eastern United States or even in the southern United States is, again, the high cost of transporting natural gas given its low price. Oil is different because the transport of oil is much easier.

Canada has a history of exporting natural gas and energy when prices are low and of being a net importer when prices are high. We are self-sufficient in energy though we export in the west and import in the east. As a nation we had a feeling a number of years ago that we should have a natural gas pipeline to Atlantic Canada. Since that time we have come to believe that such a pipeline would have been an economic failure because there is just not sufficient market there to support it. So we expect that the west will remain a net exporter of energy and that the east will remain a net importer.

Electricity is a commodity in substantial supply in Quebec, Ontario and British Columbia. The tie-in and concern with regard to electricity at this point is that we import high-content sulphur coal from the United States, and the western Coal, which has a low sulphur content, stays in the ground. There is some concern that this trend will continue, causing danger to the environment. So there are a lot of things that tie in and give us concern.

One of our concerns is that the government can no longer intervene in the economy using energy, which is a primary commodity in this country. We are no longer able to use the historic pricing system in Canada, which system gives some benefit to regional areas in regard to energy price, because we have now said that we will use the market price. I am concerned because the market price is considered these days as part of the cause of the difficulties we have had, particularly in western Canada, with regard to the economic collapse of the last few years when, in fact, it has been the market system itself that has led to the collapse. I am aware of the controversial nature of the National Energy Program. I suppose that when things are dead we should leave them buried, but once the National Energy Program died and we went to world price—which is not a market price in the normal sense, but rather a price set by a cartel—the bottom fell out of the cartel price and there was no longer the requirement for the export of many of our energy products. We are concerned about this situation, and we are concerned that we are relegating future generations to this system which says that someone else will be in control, not only of the price of our energy exports but of the price of energy and the use of energy, including its characteristic as a building block for Canadian industry in Canada. As I said, we are not concerned about the significance of tariffs here, but about the control of energy and the control of investment in our economy.

[Traduction]

Canada. Le marché est soit outre-mer, soit, le plus souvent, aux États-Unis. Nous prévoyons qu'à partir du moment où elles auront le choix, les entreprises auront tendance à construire des usines plus près des marchés.

Pour l'heure, ce qui gêne la construction d'usines plus près des marchés de l'est des États-Unis ou même du sud des États-Unis, c'est là encore le coût élevé du transport du gaz naturel compte tenu de son faible prix de vente. Le cas du pétrole est différent parce qu'il est bien plus facile de le transporter.

Le Canada est traditionnellement un exportateur de gaz naturel et d'énergie lorsque le prix est faible et un importateur net lorsque le prix est élevé. Nous sommes auto suffisants en matière énergétique, même si nous exportons dans l'ouest du pays et si nous importons dans l'est. En tant que syndicat, nous avons eu le sentiment il y a quelques années qu'il aurait fallu construire un gazoduc acheminant le gaz naturel jusque dans la région de l'Atlantique du Canada. Depuis lors, nous en sommes venus à penser que ce gazoduc aura été un échec sur le plan économique car il n'aurait pas alimenté un marché suffisant. Nous nous sommes donc fait à l'idée que l'Ouest restera un exportateur net d'énergie et l'Est un importateur net.

L'électricité est en abondance au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Nos préoccupations actuelles au sujet de l'électricité, c'est que nous importons du charbon à haute teneur en soufre des États-Unis et que notre charbon de l'Ouest, qui n'a qu'une faible teneur en soufre, n'est pas exploité. Nous avons peur que cette tendance se poursuive, créant ainsi des risques pour l'environnement. Il y a donc de nombreux éléments qui nous tracassent et nous préoccupent.

Nous craignons entre autres que le gouvernement ne puisse plus peser sur le cours de l'économie grâce à l'énergie, qui est la principale production de notre pays. Le Canada ne pourra plus, comme il l'a fait au cours de l'histoire, influencer sur le prix de l'énergie pour accorder certains avantages à certaines régions, parce que nous avons convenu désormais de nous en tenir au prix fixé par le marché. Je m'inquiète de voir que l'on accuse aujourd'hui les interventions sur le marché d'avoir entraîné l'effondrement économique que l'on a connu ces dernières années, plus particulièrement dans l'ouest du Canada, alors qu'en réalité c'est le jeu lui-même des forces du marché qui est cause de cet effondrement. Je n'ignore pas que le Programme énergétique national était controversé. Certes, il faut laisser les morts dormir en paix, mais lorsque le Programme énergétique national est mort de sa belle mort et qu'on s'en est remis aux prix mondiaux—qui ne sont pas des prix fixés par le marché au sens strict mais plutôt des prix fixés par un cartel—tout s'est écroulé et il n'a plus été possible d'exporter une grande partie de nos produits énergétiques. Cette situation nous préoccupe et nous craignons qu'on lègue aux générations futures un tel système qui prévoit de laisser à quelqu'un d'autre le contrôle, non seulement du prix à l'exportation de l'énergie, mais de son prix intérieur et de son utilisation, y compris lorsqu'elle doit servir à bâtir l'industrie canadienne au Canada. Je vous l'ai dit, ce n'est pas l'importance des droits de douane dans ce pays qui nous préoccupe, mais les possibilités de contrôle de l'énergie et des investissements au sein de notre économie.

[Text]

Much has been said about the deregulation of natural gas. The incremental procedure was such that they did not need to make much mention of natural gas in the trade deal, because the 25-year guarantee of supply was reduced to 15 years and then removed altogether. I can understand the industry's delight at the removal of that particular requirement because, as they say, it is costly to keep energy and natural gas in the ground and there is not the incentive to look for more when they have 25 years of supply. At this point in time, it is easier for us to dismiss the concern about security of supply because there is so much natural gas. I think I am prepared to accept, not in terms of number of years because I do not think anybody can adequately predict the number, that there is a substantial quantity of natural gas in the Province of Alberta. This thinking makes it easier to say that we are not going to worry about it any more. We have gone up and down with regard to natural gas, all the way from 800 years of supply to a shortage some nine months later. I am not trying to be funny or critical of the energy industry here, but the oil industry in particular has created new terminology that must be understood.

It is clear to me that if oil today were \$60 or \$70—and by the way, this is about the year for \$90 per barrel—we would have energy megaprojects all over Alberta and there would be a shortage of people to fill jobs instead of one million unemployed. In dealing with the realities of the situation, one has to interpret and translate the language used by the energy industry from time to time. For example, there are the five Ps of energy reserves—proven reserves, potential reserves, probable reserves, possible reserves and promising reserves. Now, we have a new one. So not only do we have proven reserves, which are the things we know about; potential reserves which are the things that we think about; possible reserves, which are the ones which may be there; probable reserves, which may be there and we think they are there; and promising reserves, which are those that look good, but we now have 250,000 cubic kilometres of very promising sediment. With terminology like that, it is difficult to know what we have, but it is not difficult for people to take extreme positions which may or may not be correct.

I am concerned about the Government of Alberta's wholesale support of this particular energy program, because in my view, and in the view of our union, it takes away any potential for that province to have serious control over energy in the future. The question of whether the province should have control at all has been debated in this country for a long time, but setting that question aside, Alberta, which once fought very strenuously and vigorously for control over its energy resources—as they said, other provinces control their own iron, water and so on—is so willing to go into this deal, saying that it is good for them and will continue to be good for them.

[Traduction]

On a beaucoup parlé de la déréglementation du gaz naturel. L'évolution était telle qu'il n'a pas été nécessaire de faire mention du gaz naturel dans l'Accord de libre-échange, parce que la garantie d'approvisionnement de 25 ans a été ramenée à 15 ans, puis purement et simplement supprimée. Je veux bien croire que l'industrie s'est réjouie de la suppression d'une telle négligence parce que, comme disent les responsables, il est onéreux de conserver l'énergie et le gaz naturel dans le sol et l'on n'a plus aucune motivation pour en trouver davantage lorsqu'on a déjà 25 ans d'approvisionnement sous la main. À l'heure actuelle, il nous est plus facile de laisser de côté le critère de la sécurité des approvisionnements car le gaz naturel ne manque pas. Je pense que nous sommes prêts à accepter, non un chiffre correspondant à tel ou tel nombre d'années, parce que je ne crois pas que quelqu'un soit en mesure d'en prévoir le nombre exact, mais le fait qu'il y a des réserves importantes de gaz naturel en Alberta. Je suis donc plus à l'aise pour vous dire que nous allons cesser de nous inquiéter du problème. Nous sommes passés par des hauts et des bas au sujet des réserves de gaz naturel, d'un maximum de 800 années d'approvisionnement à une pénurie quelque neuf mois plus tard. Je ne voudrais pas ici me moquer ou faire la critique des responsables de l'industrie de l'énergie, mais il faut reconnaître que l'industrie du pétrole en particulier a créé une toute nouvelle terminologie qu'il n'est pas toujours facile de comprendre.

Il m'apparaît évident que si le pétrole coûtait aujourd'hui entre 60 et 70 \$ le baril—et n'oubliez pas que l'on avait prévu cette année un baril à 90 \$—l'Alberta serait couverte de mégaprojets en matière énergétique et nous manquerions de bras au lieu d'avoir un million de chômeurs. Pour bien comprendre les réalités, il faut savoir interpréter et traduire le langage utilisé à l'occasion par l'industrie de l'énergie. Il y a par exemple les cinq P en matière de réserves énergétiques—les réserves prouvées, les réserves potentielles, les réserves probables, les réserves possibles et les réserves promises. Nous en avons maintenant un sixième. Maintenant, nous n'avons plus seulement des réserves prouvées, celles que nous connaissons; des réserves potentielles, celles sur lesquelles nous comptons; des réserves possibles, celles qui devraient être là; des réserves probables, celles qui devraient être là, et nous y comptons bien; et des réserves promises, celles qui nous paraissent intéressantes, mais nous avons en outre 250 000 kilomètres cubes de sédiments très prometteurs. Avec ce genre de terminologie, il est bien difficile de savoir ce que l'on a véritablement, mais il est plus facile pour certaines personnes d'adopter des positions extrêmes qui seront plus ou moins exactes.

Je suis inquiet de voir que le gouvernement de l'Alberta appuie sans restriction ce programme énergétique en particulier parce qu'à mon avis, et aux yeux de notre syndicat, il retire toute possibilité à la province d'exercer un contrôle véritable sur son énergie à l'avenir. La question de savoir si cette province doit au départ posséder un pouvoir de contrôle fait l'objet de débats depuis longtemps, mais cette question étant mise à part, l'Alberta, qui a lutté avec acharnement et avec vigueur pour contrôler ses propres ressources énergétiques en soutenant que les autres provinces contrôlaient bien leurs propres ressources minières, hydrauliques, etc., fait fausse route aujourd'hui en cherchant désespérément à signer cet accord,

[Text]

I am concerned about the government's position on what we are to get in the energy deal. The agreement says that it gives us secure and guaranteed American markets for Canadian oil, gas, coal, electricity and uranium. That is not quite fair, because the provision should be expanded to indicate what kind of secure and guaranteed American markets we have. I notice that it does not say "access." We do not have guaranteed "access" to the American market. We only have access to the American market if Americans wish to purchase from us at a price that is acceptable to them, and there is very little control of that by the Government of Canada or the Government of Alberta.

The agreement also says that tariffs on crude oil and refinery products have been eliminated. I agree that the few percentage points there will assist us, but we are exporting raw crude oil and refined products now and we will likely continue to. This has been accepted and understood and, although it will probably fluctuate as time passes, it has been possible under the current arrangements.

The agreement puts in place special consultations so that the U.S. does not discriminate against Canadian energy products. That provision does not mean much. There is no question of discrimination. The U.S. market can purchase offshore if they can get it cheaper than in Canada, which is not considered discrimination.

Our concern here is that we have this history of exporting when prices are low and importing when prices are high.

The fourth point deals with the government's claim to the four things we received. The U.S. and Canada have agreed in times of shortage to treat each other fairly. This means that if we are exporting X number of barrels and we have to cut back because of security of supply problems, then we have to cut back in Canada on the same basis as we cut back in the United States. That did not come directly out of the FTA; it came directly out of other international agreements, and it might be fair if it were under our control. However, it is not likely to be under our control because if a good importer, i.e., the United States, were to see a shortage coming, the logical thing for them to do would be to create an import position that was as high as possible so that the percentage that they would be able to import afterwards would be the same and the quantity would be considerably higher. We are concerned about that.

The other part of the government's position on energy is what they kept, and again they have four points. First, we keep full power to monitor energy exports. I suppose that is good. I can count, too, if someone will give us the figures but it does not add very much. It does not really give me what they say

[Traduction]

prétendant qu'il est bon pour la province et qu'il continuera à l'être à l'avenir.

Je me demande quels sont les avantages que le gouvernement voit dans l'accord sur l'énergie. L'accord nous offre la sécurité et la garantie des marchés des États-Unis en ce qui concerne le pétrole, le gaz, le charbon, l'électricité et l'uranium canadien. Ce n'est pas très juste, car il faudrait préciser en quoi consistent ces marchés des États-Unis sûrs et garantis. Je vous fais remarquer que l'on ne parle pas d'accès. On ne nous garantit pas «l'accès» aux marchés des États-Unis. Nous n'aurons «accès» aux marchés des États-Unis que si ceux-ci veulent bien acheter à un prix qu'ils jugent acceptable et les possibilités de contrôle susceptibles d'être exercées par le gouvernement du Canada ou par la province de l'Alberta sont très faibles.

L'accord prévoit par ailleurs que les droits de douane sur le pétrole brut et sur les produits raffinés seront supprimés. Je reconnais que les quelques points de différence en pourcentage nous aideront ici, mais il faut bien voir que nous exportons déjà du pétrole brut et des produits raffinés et que nous continuerons vraisemblablement à le faire. La situation est entendue et jugée acceptable et bien qu'il y aura probablement des fluctuations avec le temps, la chose est possible en vertu des conventions actuelles.

L'accord met en place certains mécanismes de consultation qui empêchent les États-Unis d'établir des discriminations à l'encontre des produits énergétiques canadiens. Cette disposition n'a pas grande signification. Il n'est pas question de discrimination. Les entreprises opérant sur le marché des États-Unis ont la possibilité d'acheter outre-mer si elles obtiennent un meilleur prix qu'au Canada, ce qui n'est pas considéré comme une discrimination.

Nous nous inquiétons plutôt de voir que le Canada a tendance historiquement à exporter lorsque les prix sont faibles et à importer lorsque les prix sont élevés.

Le quatrième point porte sur les quatre avantages qu'estime avoir retiré notre gouvernement. Les États-Unis et le Canada ont convenu d'un traitement équitable en cas de pénurie. Cela signifie que si nous exportons une quantité X de barils et qu'il nous faut réduire notre production pour des raisons de sécurité ou d'approvisionnement, nous devons procéder aux réductions dans un même pourcentage au Canada qu'aux États-Unis. Ce n'est pas une disposition propre à l'Accord de libre-échange; elle nous vient directement d'autres conventions internationales et elle pourrait être équitable si elle était placée sous notre contrôle. Toutefois, il est peu probable que nous en ayons le contrôle parce qu'un bon importateur comme les États-Unis, en voyant venir une pénurie, va logiquement pousser au maximum ses importations de façon à conserver le même pourcentage après coup, la réduction s'opérant sur une quantité bien supérieure. C'est là pour nous un sujet de préoccupation.

Le gouvernement développe par ailleurs une argumentation, là aussi en quatre points, sur ce que nous avons conservé en matière énergétique. En premier lieu, nous avons gardé les pleins pouvoirs en ce qui concerne le contrôle des exportations d'énergie. J'imagine que c'est une bonne chose. Toutefois, je sais compter moi aussi si l'on me donne des chiffres et cela ne

[Text]

here, which is to ensure that we have enough for our own needs.

Second, we retain the right to decide in Canada whether or not we need to conserve our supplies, and by what means. My answer to that is, "Yes and no"; yes to the point that, if we want to conserve our supplies and just simply have a regulation that says we will not export, then we are not in difficulty. The only time we are in difficulty is if we want to export and they do not want to buy what we are exporting.

Third, Canadian energy will be sold at "made in Canada" prices negotiated by Canadian producers. That is also true; as long as the price is the same on this side of the border as it is on the other side, the "made in Canada" price will work. If it ends up being higher, then of course we will not export and therefore not have the revenue from export and not have the jobs and economic viability that goes with export.

Fourth, current investment policies remain intact. To a certain extent, that means that the Americans will not discriminate against Canada if we decide to give incentives to the energy industry to build a tar-sands plant. However, that means that the Canadian taxpayer is free to spend its money to develop oil for export with no possibility of receiving any bigger return, because we have already done it. Also, I think it takes a considerable amount out of our hands.

The question of water has come up in discussions we have had, particularly the Grand Canal concept by Mr. Reisman. I think Mr. Reisman was the author of it. At any rate, I call it Mr. Reisman's baby and, when I am talking to him, I ask him how his baby is, because I am concerned about it.

I am a Saskatchewan farm boy; when I was on the farm, my old father used to tell me that you do not divert the river. We did not have any river on our farm, so I thought that was just a way for him to complain about the fact that he did not have a river. However, I have been concerned about what we do with water. When water is mentioned as casually as it is here, it gives us reason to be concerned that we are stepping into territory where it may be said that water could be one of the energy goods and that we will be in the process of exporting water.

The Chairman: It could be described as a good—Period.'—without putting "energy" in front of it.

Mr. Basken: It could be, and so we are concerned. The question of energy creates quite a degree of debate. First of all, whether or not we should use nuclear energy; whether uranium is important or whether we should simply shut down the nuclear energy plants. The facts of life are that, if I had the right to invent nuclear energy, I probably would not do it, first of all because I do not know anything about the subject and,

[Traduction]

va pas chercher bien loin. On ne nous donne pas vraiment ce dont nous avons besoin, c'est-à-dire la garantie d'être autosuffisants.

En second lieu, nous conservons le droit de décider au Canada si nous avons besoin ou non de conserver nos approvisionnements, et selon quels moyens. Je réponds à la fois par oui et par non: oui dans la mesure où si nous voulons conserver nos approvisionnements et passer tout simplement un règlement interdisant toute exportation, nous n'avons alors aucun problème. Le problème se pose à partir du moment où nous voulons exporter et où on refuse de nous acheter ce que l'on veut exporter.

En troisième lieu, l'énergie canadienne sera vendue à des prix «établis au Canada» négociés par les producteurs canadiens. C'est vrai, là encore, dans la mesure où le prix est le même de ce côté et de l'autre de la frontière; le prix «établi au Canada» va effectivement opérer. S'il se révèle plus élevé, bien entendu nous n'exporterons pas et nous n'aurons pas les recettes, les emplois et la viabilité économique qui vont avec les exportations.

En quatrième lieu, les politiques d'investissement actuelles resteront en place. Dans une certaine mesure, cela signifie que les États-Unis ne feront aucune discrimination contre le Canada si nous accordons des avantages aux entreprises du secteur de l'énergie pour construire une usine d'exploitation de sables bitumineux. Mais cela signifie aussi que le contribuable canadien est libre de consacrer son argent au développement de l'exploitation pétrolière sans avoir la possibilité de recevoir un rendement supérieur, parce que les jeux sont déjà faits. Je considère en outre que nous perdons une grande partie de notre marge de manœuvre.

La question de l'eau a été abordée dans nos discussions, notamment la notion de grand canal de M. Reisman. Il me semble que M. Reisman en est l'auteur et, quoi qu'il en soit, je l'appelle le projet chéri de M. Reisman et chaque fois que je le rencontre je lui demande où en est son cher projet, car la question me préoccupe.

J'ai été élevé dans une ferme de la Saskatchewan et, lorsque j'étais à la ferme, j'entendais mon père dire qu'on ne détourne pas les eaux de la rivière. Nous n'avions pas de rivière à la ferme et j'imagine que c'était une manière pour lui de se plaindre du fait qu'il nous manquait une rivière. Mais là, je m'inquiète de la façon dont nous agissons avec nos eaux. Lorsque la question des eaux est abordée avec une aussi belle insouciance que dans le cas présent, nous avons raison de nous inquiéter et de penser que nous mettons le doigt dans un engrenage qui pourrait très bien nous amener à exporter de l'eau, considérée comme un bien énergétique.

Le président: On peut y voir un bien, sans plus, sans lui adjoindre le terme «énergétique».

M. Basken: C'est possible, et c'est ce qui nous préoccupe. La question de l'énergie soulève de nombreuses polémiques. En premier lieu, il s'agit de se demander si l'on veut utiliser l'énergie nucléaire; si l'uranium est important ou si l'on ne devrait pas purement et simplement fermer les usines nucléaires. En réalité, si j'avais le choix d'inventer l'énergie nucléaire, il est probable que je ne le ferais pas, tout d'abord parce que je ne

[Text]

secondly, I feel that we could have developed our economy without it and would likely have had a safer world. However, the facts of life are that nuclear energy is here and requires uranium. What it says in the FTA is that we will be able to export uranium if the Americans want to import it, but they may not ever import upgraded uranium. Therefore, we may have a few jobs in the mines of northern Saskatchewan and northern Ontario, but very few. Where the real jobs and real controls are is where the upgrading of uranium is taking place, and we may simply have given that away because it is apparent from the agreement that the U.S. will not import upgraded uranium; they will only import raw uranium as it is coming out of the ground.

In all, Mr. Chairman, we may find that we have given away control of our energy and our ability to control energy for future generations, not because the agreement gives all of that away but because it puts into place the deregulation question and confirms it into perpetuity, unless of course the whole deal is cancelled.

We know the controversy that has developed in Quebec and Ontario with respect to the export of electrical energy. It has also developed in Manitoba because of the project in that province. It all comes back to the same point that this whole question is not about tariffs; the FTA is about control of energy and the ability of Canada to develop its economy by the use of energy as a building block.

There is no doubt that if we used our heads and had less natural gas, we would never burn natural gas for home heating. There is just too much value in natural gas to use it for home heating. However, because we have the impression that we have a lot—and a lot of natural gas does exist in this country and throughout the world—we seem to think that it is almost inexhaustible. Yet many of us hope that our children, our grandchildren and our great grandchildren will have a Canada and an economy and the right to some self-determination down the road somewhat. However, when we talk of perhaps 25 years' supply as being so much natural gas that we should be able to sell it to the U.S. to heat homes in southern California, that is also a matter of concern to us.

Ladies and gentlemen, one other area of concern that I think has been neglected is that energy is more important to us in Canada than it is in the U.S. It is not that it is more important for us to be cool or warm or to travel, but because of the fact that to be cool, warm or to travel in Canada is more onerous than it is in the U.S. There are greater distances here; we use more energy. I think the figures to date are that Canadians use six times the world average of per capita energy use. I know that those figures include a number of underdeveloped and developing countries, but it also includes the developed countries and we use six times as much energy here in Canada. When you see the kind of winters and summers we experience

[Traduction]

connais rien au sujet, et ensuite, parce que j'estime que l'on aurait pu développer notre économie sans cela et vivre probablement davantage en sécurité. La dure réalité, cependant, c'est que l'énergie nucléaire existe et qu'elle a besoin d'uranium. Il est dit dans l'ALE que nous aurons la possibilité d'exporter de l'uranium si les États-Unis veulent en importer, mais il est bien possible qu'ils n'aient jamais l'intention d'importer de l'uranium enrichi. En conséquence, nous aurons peut-être quelques emplois dans les mines du nord de la Saskatchewan et du nord de l'Ontario, mais très peu. Les vrais emplois et le contrôle véritable se trouveront là où est enrichi l'uranium, et il est bien possible que nous y ayons renoncé parce qu'il semble bien à la lecture de l'accord passé avec les États-Unis que ces derniers n'importeront pas de l'uranium enrichi et qu'ils se contenteront d'importer de l'uranium brut tel qu'il est extrait du sol.

Finalement, monsieur le président, nous allons peut-être nous apercevoir que nous avons abandonné toute possibilité de contrôle sur l'énergie pour les générations futures, non parce que l'accord entraîne purement et simplement une renonciation, mais parce qu'il met en place la déréglementation et lui confère un bail illimité, à moins bien entendu que l'on annule la totalité de l'accord.

Nous sommes au courant de la controverse qui a eu lieu au Québec et en Ontario au sujet de l'exportation de l'énergie électrique. Il en a été de même au Manitoba en raison des projets de cette province. Nous en revenons toujours au même point, soit qu'il ne s'agit absolument pas d'une question de droits de douane et que les enjeux de l'ALE portent sur le contrôle de l'énergie et sur la possibilité pour le Canada et développer son économie en se servant de l'énergie comme outil.

Il est certain que si nous étions un peu plus intelligent et si nous avions moins de gaz naturel, il ne nous viendrait pas à l'idée de brûler du gaz naturel pour chauffer nos maisons. Le gaz naturel a bien trop de valeur pour s'en servir dans le chauffage domiciliaire. Toutefois, comme nous avons l'impression d'en avoir en abondance—il y a du gaz naturel en abondance dans notre pays et dans le monde entier—nous sommes convaincus qu'il est pratiquement inépuisable. Nous sommes nombreux à espérer cependant que nos enfants, nos petits enfants et nos arrière petits enfants pourront vivre avec une économie saine et dans un Canada fort ayant la possibilité de faire ses propres choix à l'avenir. Mais lorsqu'on parle de réserves se montant à quelque 25 ans permettant de vendre autant de gaz naturel que nous le voulons aux États-Unis pour chauffer les maisons du sud de la Californie, nous nous prenons à douter.

Mesdames et messieurs, une des choses importantes que nous oublions à mon avis, c'est que l'énergie revêt plus d'importance au Canada qu'aux États-Unis. Ce n'est pas parce qu'il est plus important pour nous de rester au chaud ou au frais ou de pouvoir voyager, mais parce qu'il est plus onéreux au Canada qu'aux États-Unis d'être au frais ou au chaud ou de pouvoir voyager. Les distances sont plus grandes ici et nous utilisons davantage d'énergie. Les statistiques actuelles nous indiquent, je pense, que les Canadiens utilisent six fois plus d'énergie en moyenne que les autres habitants du monde. Bien sûr, ces statistiques font intervenir un certain nombre de pays sous-développés ou en voie de développement, mais il y a aussi

[Text]

in this country, as well as the distances involved, those figures seem pretty logical.

Mr. Chairman, we have therefore raised a number of questions about what is happening to us when we endorse an agreement that seems to talk at the outset about tariffs and yet when you read further down, it says without much equivocation that the control of energy will be lost to the Canadian government; it will be lost to the Alberta government with respect to oil and Ontario and Quebec governments in terms of electricity; it will be lost to the governments of Manitoba and Saskatchewan in terms of uranium. It also says quite clearly that we did not get access to the American market; we only achieved an opportunity to sell to the American market, which is a short-term gain.

Some time ago there was an announcement that we would create 40,000 jobs in Alberta as a result of the energy agreement. That prediction has now been almost totally wiped out. In fact, it is likely that we will not create any jobs in the province of Alberta as a result of this deal, because the jobs that to be created were to be as a result of government initiatives that took place before this agreement was concluded. Of course, if those government initiatives continue or happen again, further jobs may be created. However, the fact is that the U.S. does not need our oil and our natural gas today, and if they do not need it today it is obvious that in a short period of time we cannot create a number of jobs producing oil for someone who does not want to buy it. After all, we have no right of guaranteed access; we only have the right to sell it to the American market if that American market wants to buy it, needs it and is prepared to pay a price that is the same in Canada as it is in the U.S.A.

Therefore, Mr. Chairman, we have a number of concerns. I am expressing those concerns in the most negative sense today, because on balance we are saying that the agreement is negative. We are not saying that everything is wrong and that the world is falling around our ears as a result of the FTA. We are simply saying that, in terms of energy, we got very little and that the long-term price will be extremely high.

I can understand the enthusiasm of the major corporations with whom I deal every day in petrochemicals, natural gas and oil, because they have a cash-flow situation. They have a desire to expand and increase, and that desire may be enhanced by this deal; but at what cost? The cost to us is too high. We believe that the cost to us is the loss of control over our energy. Although I am not able to say that we have the full continental energy policy demanded in the 1960s, and against which we fought as a country, we have come awfully close to a continental energy policy today, with little or no right for the provincial governments to use their controls that used to be thought important for creating the social safety net that we feel is important in Canada and for creating the kind of industrial expansion we want to create to see Canada grow and prosper.

[Traduction]

les pays développés et nous utilisons six fois plus d'énergie ici au Canada. Lorsqu'on sait le type d'hivers et d'étés que nous avons ici, ainsi que les distances à parcourir, ces chiffres apparaissent tout à fait logiques.

Monsieur le président, nous avons donc soulevé un certain nombre de questions sur ce que va signifier pour nous un accord qui, à première vue, semble traiter des droits de douane mais, lorsqu'on l'examine plus en détail, nous montre sans l'ombre d'un doute que le gouvernement canadien va perdre tout pouvoir de contrôle sur l'énergie; que le gouvernement de l'Alberta va perdre son contrôle sur le pétrole et les gouvernements du Québec et de l'Ontario sur l'électricité; que les gouvernements du Manitoba et de la Saskatchewan vont perdre le contrôle de l'uranium. Cet accord nous dit clairement par ailleurs que l'on n'obtient pas l'accès aux marchés des États-Unis, mais uniquement la possibilité de vendre sur ce marché, ce qui est un gain à court terme.

Il a été annoncé il y a quelque temps que cet accord énergétique allait créer 40 000 emplois. Cette prévision est aujourd'hui pratiquement déconsidérée. En réalité, il est probable que cet accord ne créera aucun emploi dans la province de l'Alberta parce que les emplois créés le seront à la suite des initiatives prises par le gouvernement avant la conclusion de cet accord. Bien entendu, si le gouvernement poursuit ou multiplie ses initiatives, d'autres emplois pourront être créés. Il n'en est pas moins évident qu'à partir du moment où les États-Unis n'ont pas besoin de notre pétrole et de notre gaz naturel aujourd'hui, ce qui est le cas, nous n'allons pas créer un grand nombre d'emplois pour produire du pétrole destiné à quelque'un qui n'en a pas besoin. Après tout, nous n'avons aucun droit d'accès garanti; nous n'avons que le droit de vendre ce pétrole sur le marché des États-Unis à condition qu'on veuille nous l'acheter, qu'on en ait besoin et qu'on soit prêt à payer un prix qui soit le même au Canada qu'aux États-Unis.

Donc, monsieur le président, nous avons un certain nombre de préoccupations. Nous les exposons de façon particulièrement négative aujourd'hui parce que, tout bien considéré, nous estimons que l'accord n'est pas une bonne chose. Nous n'irons pas jusqu'à dire que tout est mauvais et que le monde va s'écrouler autour de nous à la suite de la signature de l'Accord de libre-échange. Nous disons tout simplement que dans le secteur de l'énergie, nous n'avons pas obtenu grand-chose, et que le prix à payer à long terme sera extrêmement élevé.

Je comprends bien l'enthousiasme des grosses sociétés que je rencontre tous les jours, dans le secteur de la pétrochimie, du gaz naturel et du pétrole, car elles ont des liquidités disponibles. Elles veulent grossir et s'étendre et il est possible que cet accord leur permette d'exhauser leur désir, mais il faut voir à quel prix. Le coût pour nous est trop élevé. Nous pensons que ce qu'il va nous en coûter, c'est de perdre tout contrôle sur notre énergie. Même si je n'irai pas jusqu'à dire que nous avons une politique énergétique pleinement intégrée au niveau du continent comme celle qui a été demandée au cours des années 1960 et contre laquelle nous avons lutté en tant que pays, nous en sommes bien prêts aujourd'hui, alors que les gouvernements provinciaux n'ont pratiquement plus la possibilité d'exercer le pouvoir de contrôle qui était jusqu'alors jugé important pour assurer la protection sociale dont nous esti-

[Text]

The Chairman: Thank you for that articulate and comprehensive statement. We will now go to members of the committee for questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You were talking about the proportionality requirements of the agreement. Did I understand you to say that those proportionality requirements were taken from the International Energy Program?

Mr. Basken: Yes, they were taken from the International Energy Program, which we thought was a build-up to the Free Trade Agreement. That essentially says that, if there is a supply question, if the world is low on energy, and Canada feels that it is low on energy and has to cut back, we cannot cut exports out entirely.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you saying that there is no new aspect in the proportionality provisions of the agreement?

Mr. Basken: There is no new aspect to that. The Free Trade Agreement confirms, in federal government terms, that the U.S. and Canada have agreed to treat each other fairly in times of shortage. That is the context of what is said in the Free Trade Agreement, but it reverts back to what we have agreed to on the international front.

My feeling is that we would have to revert back to that on the international front at any rate because the world would not allow Canada to sit here with huge energy resources, while the rest of the world was starving for energy. That makes me wonder if we did have a lot of choice, but we have confirmed it in the Free Trade Agreement by saying that we will treat each other fairly. In other words, if we have a shortage of supply and it means that we have to cut back 50,000 barrels a day, as long as we cut back in Canada on the same proportional basis as in the United States, it is fair.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understood that the IEP was an international arrangement designed to protect, to some extent, the participating countries from genuine shortages brought on by an international crisis. My impression is that the proportionality provisions of the Free Trade Agreement would apply in conditions that fall very short of that circumstance. Indeed, the proportionality provisions might well come into play where high prices were brought on by the cartel, to which you have just now referred. There would be no shortage but there would be high prices, which would discourage U.S. and Canadian consumers from wishing to import. In that situation the proportionality arrangements would go into effect—in other words, in a situation far short of the situation envisaged by the IEP.

[Traduction]

mons avoir besoin au Canada et pour créer le type d'expansion industrielle qui est nécessaire si l'on veut que le Canada puisse prospérer.

Le président: Je vous remercie de votre exposé très complet et très bien construit. Je vais maintenant demander aux membres du comité de poser leurs questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous nous avez parlé des critères de proportionnalité qui figurent dans l'accord. Si j'ai bien compris, vous dites que ces critères de proportionnalité sont tirés de l'Accord international sur l'énergie?

M. Basken: Oui, ils sont tirés de l'Accord international sur l'énergie qui, à notre avis, a servi de base à la rédaction de l'Accord de libre-échange. On y dit en substance que lorsqu'il y a un problème d'approvisionnement, lorsque le monde manque d'énergie et que le Canada a lui aussi l'impression de manquer d'énergie et d'avoir à pratiquer des coupures, il nous est impossible d'interrompre purement et simplement nos exportations.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Êtes-vous en train de nous dire que les clauses de l'accord portant sur la proportionnalité ne sont pas nouvelles?

M. Basken: Il n'y a là rien de nouveau. La Convention sur le libre-échange ne fait que confirmer par l'entremise du gouvernement fédéral que les États-Unis et le Canada ont convenu de se traiter mutuellement de manière équitable en temps de pénurie. Cette affirmation est faite dans le cadre de l'Accord de libre-échange, mais il faut la rapprocher de ce que nous avons convenu au plan international.

J'ai l'impression de tout façon qu'il faut nous reporter au plan international parce que le monde ne permettra pas que le Canada s'assoie sur d'immenses réserves énergétiques pendant que les autres pays en ont désespérément besoin. Cela m'amène à me demander si nous avions vraiment la possibilité de choix, mais il n'en reste pas moins que nous avons confirmé cette réalité dans l'Accord de libre-échange en déclarant que les deux pays allaient s'accorder à un traitement équitable. En d'autres termes, si nous venons à manquer de réserves et s'il nous faut par exemple produire 50 000 barils par jour de moins, l'équité voudra que nous fassions au Canada des coupures proportionnelles à celles qui s'appliqueront aux États-Unis.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'avais dans l'idée que le l'Accord international sur l'énergie était une entente internationale visant, dans une certaine mesure, à protéger les pays participants contre une véritable pénurie due à une crise internationale. J'ai l'impression que les clauses de proportionnalité de l'Accord de libre-échange doivent s'appliquer à des situations bien moins dramatiques. Les clauses de proportionnalité pourraient d'ailleurs très bien s'appliquer en cas d'imposition de prix élevés par le cartel, que vous avez mentionné tout à l'heure. Il n'y aurait pas pénurie, mais un renchérissement du prix qui découragerait les États-Unis et le Canada d'importer. Les clauses de proportionnalité interviendraient alors, c'est-à-dire dans une situation bien loin d'être aussi grave que celle qu'envisage d'Accord international sur l'énergie.

[Text]

Therefore, I cannot see why you say one is simply a reproduction of the other.

Mr. Basken: One confirms the other, but you are correct that it does go far afield when you talk about the pricing of energy. If oil cost \$100 a barrel, we would have a lot more oil than we currently have. That is not because of manipulation. If oil cost \$100 a barrel, there would be another 350,000 barrels produced in the tar sands. The facts of life are we would have it or we could have it because it would then be economically viable to produce it. The oil is there. The problem is that it is costly to produce.

The proportionality provision in the Free Trade Agreement goes further than the international agreement. It confirms the international agreement and uses that formula in a time of "crisis" that may be manipulated by the OPEC cartel or may be perceived by worldwide energy systems. Again, you said if there was ever a shortage of oil in Canada, you would have to be dreaming because there is not a shortage of oil. There is just a shortage of oil at the price that the market or the people are prepared to pay or that the cartel is prepared to pay for their huge exports.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand that the IEP applies where there is a genuine shortage brought on by an international crisis. It is conceivable that the authorities in Canada might say that that is not the situation; that they feel there is an insecurity of supply in, for example, eastern Canada. Consequently, they would want to start cutting back their exports. That would immediately trigger proportionality.

Mr. Basken: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, you should withdraw what you initially said. Taken without all the amplification which you are now providing, it is somewhat misleading.

Mr. Basken: I may have said it incorrectly. My intentions were to say that the proportionality agreement that was in the IEP seems to be confirmed in that we will put the general fairness that was conceived in that agreement into the Free Trade Agreement. It could happen that, if there was a perceived shortage of supply, the proportionality would then go into effect even if there were no world shortage of energy supplies.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So price and insecurity could trigger the proportionality provisions?

Mr. Basken: Yes, that is my understanding. This is an interesting phenomenon because the proportionality question does not raise its ugly head if we are not exporting. If the prices were low and somebody could perceive a shortage of supply and began a large export and we exported a larger percentage, then we would proportionately cut back and they would still receive the proportionate percentage.

[Traduction]

En conséquence, je ne vois pas pourquoi vous nous dites que la situation est la même dans les deux cas.

M. Basken: L'une confirme l'autre, mais vous avez raison de dire que la situation est loin d'être la même lorsqu'elle porte sur les prix de l'énergie. Si le baril de pétrole coûtait 100 \$, nous aurions bien davantage de pétrole que nous en avons. Ce ne serait pas à cause des manipulations. Si le baril de pétrole coûtait 100 \$, on produirait 350 000 barils de plus avec les sables bitumineux. En réalité, nous pourrions très bien en avoir davantage et nous en aurions davantage parce qu'il serait rentable sur le plan économique de le produire. Le pétrole est là. Le problème, c'est qu'il coûte cher à produire.

La clause de proportionnalité de l'Accord de libre-échange va plus loin que l'Accord international, mais elle confirme la clause de l'Accord international et utilise la même formule en temps de «crise» susceptible d'être causée par les manipulations du cartel de l'OPEP ou de crise susceptible d'être perçue par les agents économiques dans les circuits énergétiques mondiaux. Là encore, si vous me disiez qu'il y a pénurie de pétrole au Canada, je vous répondrais que vous rêvez, car il n'y a pas de pénurie de pétrole. Il n'y a pénurie de pétrole qu'au prix que le marché ou que les gens sont prêts à payer ou que le cartel est prêt à accepter pour continuer à exporter les énormes quantités qu'il exporte.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si je comprends bien, l'Accord international s'applique lorsqu'il y a une véritable pénurie due à une crise internationale. On peut concevoir que les responsables canadiens estiment que telle n'est pas la situation tout en ayant des craintes sur la sécurité des approvisionnements dans l'est du Canada, par exemple. Ils chercheraient alors à ralentir leurs exportations. La clause de la proportionnalité jouerait alors immédiatement.

M. Basken: En effet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En d'autres termes, il vous faut retirer ce que vous avez dit au départ. Avec toutes les conséquences que vous en tirez ensuite, l'argument est trompeur.

M. Basken: Je me suis peut-être mal exprimé. Je voulais dire par là que la clause de proportionnalité qui figure dans l'Accord international semble être confirmée en ce sens que le critère général d'équité qui figure dans cette convention semble avoir été incorporé à l'Accord de libre-échange. Il pourrait alors se faire, au cas où l'on craindrait pour les approvisionnements, que la clause de proportionnalité joue, même s'il n'y a pas pénurie d'énergie au niveau mondial.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Les prix comme le manque de sécurité des approvisionnements pourraient faire jouer les clauses de proportionnalité?

M. Basken: Oui, c'est mon interprétation. Il s'agit là d'un phénomène intéressant parce que la question de la proportionnalité ne commence à faire des ravages qu'à partir du moment où nous exportons. À partir du moment où les prix sont faibles et où quelqu'un se rend compte qu'il va y avoir une pénurie d'approvisionnement, il peut nous inciter à exporter de plus grandes quantités et, une fois que l'on a procédé à la réduction proportionnelle, recevoir le même pourcentage qu'avant.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That leads me to my next question. What is happening now in these industries with regard to the volume of exports? Let us take a 10 or 12 year period. With regard to gas and oil, is the volume staying the same or is it going up or down?

Mr. Basken: That will change a little bit, because the price of gas in Canada and the price of gas in the United States may be the same. We are not exporting anywhere near the amount of natural gas that we could. The price is such and transportation costs are such that the Americans do not need our natural gas. They have what is known in the industry as a gas bubble. Gas is relatively cheap there, and they do not need natural gas.

The same applies to oil. We are exporting less oil at the moment than we can. We can produce more than we export. At the moment exports are low, which seems to defy the question of exporting when prices are low. This may be a temporary situation because the American market is oversupplied with oil and natural gas at the moment.

Exports are down, and that is one of the reasons why there is such an enthusiasm about changing the perception of export conditions and changing the supply situation so we no longer have to go through the exercise of calculating supply for natural gas. We are hoping that the market will change fairly soon in the United States, and the industry wants to be able to supply as much as possible to the United States market because they need the cash flow.

Senator MacEachen: The witness has made the point that in his opinion the FTA takes away from Alberta, as an example of a producing province, control of its energy resources. Could the witness amplify that statement and tell us precisely in what way the authority of Alberta is affected?

Mr. Basken: The authority seems to be affected in this respect, that the province would not be able to sell energy products—oil and natural gas—to the Sarnia petrochemical basin at a cheaper price than it sells those products to the United States.

Even if the manufacturers in Ontario wanted to buy more, and could conceivably make their arrangements to do so, but they wanted some benefit in relation to price because they are Canadian manufacturers, they would not be able to get that price benefit under the system that is now in the FTA because the price would have to be the same as that offered to the United States. So the control of price has that effect.

Senator Roblin: May I ask a follow-up question on that?

The Chairman: Certainly.

Senator Roblin: At the present time the Province of Quebec—I will leave Manitoba out of it; my interests are too direct—is exporting a large amount of electricity to the United States at a price very much higher than it sells that electricity to its own people, or indeed to the Province of Ontario.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela m'amène à la question suivante: que se passe-t-il maintenant dans ces secteurs industriels en ce qui a trait au volume des exportations? Prenons par exemple une période de 10 ou 12 ans. En ce qui concerne le gaz et le pétrole, le volume va-t-il rester le même, augmenter ou baisser?

M. Basken: Il y aura une légère évolution parce que le prix du gaz au Canada et aux États-Unis pourra être le même. À l'heure actuelle, nous sommes loin d'exporter tout le gaz naturel que nous pourrions exporter. Au prix actuel et compte tenu des frais de transport, les États-Unis n'ont pas besoin de notre gaz naturel. On parle dans cette industrie d'un gonflement de l'offre de gaz. Le gaz naturel est relativement bon marché aux États-Unis et ils n'ont pas besoin du nôtre.

Il en va de même du pétrole. Nous exportons à l'heure actuelle moins de pétrole que nous le pourrions. Nous pouvons produire davantage que ce que nous exportons. Pour l'instant, les exportations sont faibles, ce qui semble infirmer le principe qui veut que nous exportions lorsque les prix sont faibles. Il se peut que la situation soit temporaire, car le marché des États-Unis est saturé de pétrole et de gaz naturel pour l'instant.

Les exportations sont à la baisse et c'est là une des raisons pour lesquelles on fait preuve d'un tel enthousiasme et on est prêt à modifier les conditions s'appliquant aux exportations et à l'offre pour ne plus avoir à recourir à l'exercice qui consiste à calculer l'offre de gaz naturel. Nous souhaitons que les conditions du marché changent le plus tôt possible aux États-Unis et que l'industrie soit prête et en mesure d'approvisionner au maximum le marché des États-Unis parce qu'elle a besoin de dégager des liquidités en contrepartie.

Le sénateur MacEachen: Le témoin a souligné qu'à son avis l'ALE enlève à l'Alberta, en tant que province productrice, tout pouvoir de contrôle sur ses ressources énergétiques. Le témoin pourrait-il préciser sa pensée et nous dire en quoi exactement les pouvoirs de l'Alberta sont remis en cause?

M. Basken: Ces pouvoirs semblent être remis en cause en ce sens que la province ne sera plus en mesure de vendre ses produits énergétiques—pétrole et gaz naturel, notamment—dans le bassin de la pétrochimie de Sarnia à un prix moindre qu'elle ne vend ces mêmes produits aux États-Unis.

Même si les entreprises manufacturières de l'Ontario voulaient acheter davantage et si elles pouvaient logiquement être en mesure de le faire, tout en voulant bénéficier d'un avantage comparatif de coût à titre d'entreprises manufacturières canadiennes, elles ne pourraient y parvenir en vertu des clauses actuelles de l'ALE parce qu'il faut désormais que le prix soit le même que celui qui est offert aux États-Unis. Voilà quel est l'effet sur le contrôle des prix.

Le sénateur Roblin: Puis-je poser une question dans la même veine?

Le président: Allez-y.

Le sénateur Roblin: À l'heure actuelle, le Québec—je ne parlerai pas du Manitoba, car la question m'intéresse de trop près—exporte de grandes quantités d'électricité aux États-Unis à un prix bien plus élevé qu'elle ne la vend dans la province même ou encore dans la province de l'Ontario.

[Text]

How would that be affected under this agreement?

Mr. Basken: I do not think anyone really knows. We have had considerable discussion on this. I sit on the Energy Options Committee the Honourable Mr. Masse set up almost a year ago; in that committee we have had considerable debate as to whether that would be able to continue as it currently does, with only future changes being subject to review, or whether there would have to be some harmonizing—and the term “harmonizing” is used with respect to energy as well as for other aspects of the FTA.

There is concern as to whether or not we could continue to export at a higher price the electrical energy we do now export to the United States.

That has also created concern in the province of Manitoba. There is concern as to whether the deal will be nearly as good as was first thought for Manitobans because it is not known whether they will be able to enjoy lower energy prices as a result of the profits made on the export.

I am not in a position to be definitive on that, Senator Roblin, because there is still obviously considerable debate within the industry. There is still considerable debate among the people who negotiated the FTA as to what particularly would happen in those circumstances.

I wish I could be definitive; however, we spent two days arguing that about three weeks ago and came to no particular conclusion.

Senator Roblin: I will now deal specifically with the subject, and possibly my views are somewhat simplistic. I take the view that the agreement does not set prices, the market sets prices, and if the market can support a higher price in the United States than the Canadian market can support, then that is what will happen.

Mr. Basken: Except the argument then comes in as to whether or not the Canadian market is being subsidized by the higher price in the United States, and then the potential for countervail comes into play.

Senator Roblin: That is a long way around. That is probably unlikely, but it may be possible.

Mr. Basken: Yes.

Senator Grafstein: Is your concern on behalf of your constituency job loss or wage levels?

Mr. Basken: There is certainly not a great deal of concern about job loss because in terms of where our membership is today, it is competitive. This is a highly technical industry, highly competitive in terms of technology, manpower, training, and all of the other facets that go into it.

Respecting the question of wage levels, I have told the industry that, if we are competitive now, and the energy section of the FTA is not going to put us in a non-competitive position, then I do not expect the industry to come to my membership and say “You are making too much money”, or “Your

[Traduction]

Quels seront les effets de l'accord sur ce genre de situation?

M. Basken: Je pense que personne n'en sait rien, finalement. Nous en avons discuté en long et en large. Je siège au sein du Comité des choix énergétiques créé il y a près d'un an par l'honorable M. Masse, et nous avons beaucoup débattu au sein de ce comité pour savoir si la situation actuelle pourra perdurer, si seules les modifications apportées à l'avenir seront soumises à révision ou s'il faudra ou non effectuer une certaine harmonisation, et le terme «d'harmonisation» est employé aussi bien dans la partie consacrée à l'énergie que dans les autres parties de l'ALE.

On peut se demander si nous pourrions continuer à exporter de l'énergie électrique à un prix plus élevé comme nous le faisons aujourd'hui aux États-Unis.

Ce genre de préoccupation a été soulevé par ailleurs dans la province du Manitoba. On se dit que l'accord est peut-être loin d'être aussi favorable pour les Manitobains qu'on l'a cru au départ, car on ne sait pas s'ils pourront continuer à bénéficier des réductions de prix de l'énergie qu'autorisent les bénéfices réalisés sur les exportations.

Je ne peux me prononcer définitivement sur ce point, sénateur Roblin, parce que de toute évidence la question est encore loin d'être tranchée au sein de l'industrie. Les responsables ayant négocié l'ALE continuent d'ailleurs de débattre entre eux pour savoir ce qui va véritablement se passer dans ces circonstances.

J'aimerais être plus formel, mais il faut bien voir qu'il y a trois semaines environ nous avons passé deux jours à discuter de cette question sans parvenir à une quelconque conclusion.

Le sénateur Roblin: J'en viens maintenant au cœur du sujet et il est possible que mes vues soient un peu simplistes. Je pars du principe que l'accord ne fixe pas les prix, que les prix sont fixés par le marché et que si le marché des États-Unis est en mesure d'accepter un prix plus élevé que le marché du Canada, c'est ainsi que les choses vont se passer.

M. Basken: Sauf que l'on se demandera alors si le marché canadien n'est pas subventionné par les prix plus élevés qui sont pratiqués aux États-Unis, avec toutes les mesures de rétorsion que cela peut alors impliquer.

Le sénateur Roblin: C'est aller chercher un peu loin. C'est peu probable, mais possible.

M. Basken: En effet.

Le sénateur Grafstein: Vous inquiétez-vous au sujet de l'emploi de vos membres ou des niveaux de salaires?

M. Basken: Nous n'avons certainement pas beaucoup d'inquiétude à nous faire au sujet de l'emploi parce que les membres de notre syndicat sont à l'heure actuelle très compétitifs. Il s'agit d'un secteur industriel hautement technique et très compétitif sur le plan de la technologie, de la main-d'œuvre, de la formation et des divers facteurs de production.

En ce qui a trait aux niveaux de salaires, j'ai déclaré à l'industrie qu'à partir du moment où nous sommes compétitifs à l'heure actuelle et où les clauses énergétiques de l'ALE ne nous placent pas dans une situation de non compétitivité, je ne veux pas voir les responsables de notre industrie s'adresser aux

[Text]

conditions are too good. We have to balance those out with the southern United States”.

I am relatively satisfied that our membership will hold its own. The membership is damn serious about wanting to do that. The industry is highly profitable. The industry is making glorious amounts of profit, but then, again, it is a highly capital-intensive industry. So the amount of profit is in relation to the amount of cost involved in building a plant.

The wage cost and the fringe benefits cost for the workers in the energy industry are a small portion of the overall cost.

If we talked about profitability, when we went to the bargaining table we could start off by saying “We want \$100 an hour for everybody and then we will start negotiating”. The costs for wages and benefits is so small a percentage—and we are not exactly sure how small a percentage—the overall amount of profits. By the same token, we do not have the liberty or luxury of saying “We are going to start off at \$100 and negotiate up.”

The workers in the oil and natural gas industry are relatively highly paid as Canadian workers go. Canadian workers have a serious interest, and we do not want to see our standard of living eaten away. We have been told that we are competitive in these industries and we think we are. We do not want to tolerate someone saying “You were competitive in 1988, but 1989 is different. You will have to knock back and take a lower standard of living.” I do not think Canadians want that. If that has to be done in order to accomplish the FTA, then we have another reason to oppose it.

Senator Grafstein: I raise that because we are still operating under a dollar barrier. There is a differential between the Canadian dollar and the United States dollar. I wonder if that has any impact on the competitive process for wage levels between Canada and the U.S.

Mr. Basken: It does not have a lot to do with that. The oil industry has said to us for 30 years now “We won’t plead poverty, neither should you”, so we never have. But there is no question that some of the petrochemical plants that export to the United States have survived very well, and done very well, over the past few years because of the Canadian dollar.

If the Canadian dollar goes up, our union’s opinion is that we can still survive and we can still compete, even with a Canadian dollar at par with the U.S. dollar, but it will be much more difficult. If something else comes in on top of the dollar value, then, yes, the question of Canadian competitiveness comes up.

Senator Grafstein: A final brief question. I have read press reports to the effect that your counterparts in the United States are opposed to the agreement. Does that apply to your sector?

[Traduction]

membres de notre syndicat pour leur dire «Vous gagnez trop d’argent» ou «Vos conditions de travail sont trop bonnes. Il nous faut les aligner sur celles du sud des États-Unis».

Je pense bien que les membres de notre syndicat sauront se défendre. Ils n’ont absolument pas l’intention de se laisser faire. L’industrie est très rentable. Elle réalise des bénéfices énormes, mais il faut voir là encore qu’il s’agit d’un secteur à forte utilisation de capital. Les profits se calculent donc en fonction des coûts de construction des usines.

Les salaires et les avantages sociaux des travailleurs dans le secteur de l’énergie ne représentent qu’une faible partie du coût total.

Parlant de rentabilité, nous pourrions dire en arrivant à la table de négociation «Nous voulons 100 \$ de l’heure pour tout le monde et nous pouvons alors commencer à négocier». Le coût des salaires et des avantages sociaux est faible en pourcentage—jusqu’à quel point, nous ne le savons pas—par rapport à la quantité des bénéfices réalisés. Dans le même temps, nous n’avons pas la liberté et nous ne pouvons nous payer le luxe de dire «Nous allons commencer à négocier en partant de 100 \$ de l’heure».

Les travailleurs de l’industrie du gaz et du pétrole sont relativement bien payés par rapport à l’ensemble des travailleurs du Canada. Nous sommes véritablement partie prenante et nous ne voulons pas qu’on rogne sur notre niveau de vie. On nous a dit que notre secteur était concurrentiel et nous sommes de cet avis. Nous ne pouvons accepter qu’on vienne nous dire. «Vous étiez compétitif en 1988, mais ce n’est plus le cas en 1989. Il vous faut en tirer la leçon et accepter un niveau de vie moindre». Je ne pense pas que les Canadiens acceptent une telle situation. S’il faut en passer par là pour que l’ALE puisse se faire, voilà une autre raison de s’y opposer.

Le sénateur Grafstein: Je pose la question parce que nous avons encore la barrière du dollar. Il y a une différence entre la valeur de notre dollar et celle du dollar des États-Unis. Je me demande si cela a des répercussions sur la concurrence qui s’exerce au niveau des salaires entre le Canada et les États-Unis.

M. Basken: La question n’est pas vraiment là. L’industrie du pétrole nous dit depuis trente ans maintenant «nous n’allons pas jouer les pauvres et il en sera de même pour vous», de sorte que nous ne l’avons jamais fait. Il est indéniable, cependant, qu’un certain nombre d’usines du secteur de la pétrochimie qui exportent aux États-Unis se portent bien et ont fait d’excellentes affaires au cours des dernières années en raison de la faiblesse du dollar canadien.

Si le dollar canadien augmente, notre syndicat estime que notre secteur pourra toujours se débrouiller et rester concurrentiel, même si le dollar canadien atteint la parité par rapport au dollar des États-Unis, mais ce sera alors bien plus difficile. Si un autre facteur vient alors s’ajouter à celui de la valeur du dollar, alors, oui, la question de la compétitivité canadienne se posera.

Le sénateur Grafstein: Une dernière question rapide. J’ai lu des coupures de presse dans lesquelles on nous dit que vos homologues aux États-Unis s’opposent à l’accord. Est-ce que cela s’applique à votre secteur?

[Text]

Mr. Basken: The Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, which is our counterpart union in the United States—and we were a part of that until 1980 when we formed our own organization here in Canada—has taken a position of mild opposition, partly because of a condition that exists on the west coast where there is idle refinery capacity and Canadian refiners are refining and selling the refined product into the United States. So they have taken mild opposition to this precisely because of that.

The AFL-CIO in the United States has taken a position in opposition to the trade deal, partly I would expect it is fair to say—although I do not want to put words in their mouth—because of the whole protectionist approach that has been taken by the American economy. Everybody is a protectionist down there, and the AFL-CIO was not going to be cut short.

I do not think that reflects their view that we will run them out of the world because we have so much here and because our ability to produce is so good.

The Chairman: Mr. Basken, I wish to thank you once again for the very articulate and helpful presentation.

I am sure I speak on behalf of other members of the committee when I say that the proportionality provisions of this agreement are something that has been giving us a great deal of difficulty, and some of your earlier remarks are helpful in that respect. We will be hearing further testimony in due course on just how that will work because, as you have correctly pointed out, we will probably have no problem this year or next year under the agreement, and that we will be perfectly well off for the short term with access into that market. However, it is difficult to look 20 years down the road to determine where that will leave us. Certainly your views of caution in that respect are appreciated.

Senator Roblin: Have we not overlooked a feature of the International Energy Agreement that is not contained in the Free Trade Agreement? There are two obligations: One is to reduce consumption in accordance with the rules laid down, and the other is to share our production. Having done that we are left in the position of having more oil than our quota allows for. We then have to share that in accordance with the agreement.

I would submit to you that the IEA is probably more onerous in causing shortages than the FTA rules, but I dare say that we will be hearing more evidence on that point.

Mr. Basken: Briefly, on that particular point, I would be able to view that agreement much differently if we were still in control of Canadian energy resources. From my point of view, I perceive that we have lost that control, and, therefore, it is much more significant as to what would happen. Yes, if there is a shortage in the world Canada, cannot remain an island unto itself in oil, natural gas, electricity or uranium any more, than any other country can.

Senator Roblin: However, we established our position when we agreed to the IEA, which, in effect, does not leave us in

[Traduction]

M. Basken: Le Syndicat international des travailleurs des industries pétrolières, chimiques et atomiques, notre homologue des États-Unis, dont nous faisons partie jusqu'en 1980, date à laquelle nous avons créé notre propre organisation ici au Canada, a choisi de s'opposer timidement à l'accord, en partie en raison de la situation que l'on retrouve le long de la côte ouest où certaines usines de raffinage tournent à vide alors que les industriels canadiens raffinent et vendent leurs produits aux États-Unis. Donc, pour cette raison précise, il y a une timide opposition.

L'AFL-CIO s'est déclarée opposée à l'accord aux États-Unis parce qu'il faut bien voir, et je ne crois pas trop m'avancer en disant cela, que toute l'économie des États-Unis est aujourd'hui teintée de protectionnisme. Tout le monde est protectionniste là-bas et l'AFL-CIO n'allait pas se laisser couper l'herbe sous les pieds.

Je ne crois pas qu'ils pensent pour autant que nous allons les submerger en raison de l'importance de nos ressources et de l'excellence de notre production.

Le président: Monsieur Basken, je vous remercie une fois encore de votre exposé si utile et présenté avec une telle clarté.

Je suis sûr d'exprimer les sentiments des autres membres du comité en déclarant que les clauses de proportionnalité de l'accord soulèvent à notre avis bien des difficultés et certaines des remarques que vous venez de faire nous seront utiles sur ce point. Nous allons certainement entendre d'autres témoignages sur la façon dont va opérer le système car, comme vous l'avez bien signalé, ce n'est probablement pas cette année ni l'année prochaine que nous aurons des problèmes en vertu de l'accord, tout devant très bien se passer à court terme en ce qui a trait à l'accès à ce marché. Toutefois, il est plus difficile de voir exactement comment les choses vont se passer dans vingt ans. Les avertissements que vous nous avez donnés à cet égard nous seront très utiles.

Le sénateur Roblin: Il semble qu'on ait oublié une caractéristique de l'Accord international de l'énergie qui ne figure pas dans l'Accord de libre-échange; il y a deux obligations: l'une est de réduire la consommation conformément aux règles établies et l'autre consiste à partager notre production. Ceci étant fait, nous nous retrouvons avec davantage de pétrole que notre contingent. Il nous faut alors le partager conformément aux dispositions de l'accord.

Je dirai que l'Accord international sur l'énergie risque davantage de causer des pénuries que l'ALE, mais je dois dire que nous entendrons bien d'autres témoignages sur ce point.

M. Basken: Je répondrai brièvement, sur ce point en particulier, que je verrais l'accord d'un œil plus favorable si nous gardions le contrôle des ressources énergétiques du Canada. Je considère que nous en avons perdu le contrôle, ce qui explique la raison pour laquelle la question est si sensible à mes yeux. Bien sûr, s'il y a une pénurie dans le monde, le Canada, comme tout autre pays d'ailleurs, ne peut rester seul à profiter de son pétrole, de son gaz naturel, de son électricité ou de son uranium.

Le sénateur Roblin: Nous avons cependant arrêté notre position en acceptant l'ALE, qui nous enlève tout contrôle sur nos

[Text]

control of our energy situation. However, I do not want to be argumentative.

Mr. Basken: I do not either, except to say that in the way the Free Trade Agreement exists, or would exist, we are saying that the American market will have more control with the Free Trade Agreement than it would have had without the Free Trade Agreement; Canadian governments will have less control with the Free Trade Agreement than they would have without the Free Trade Agreement. That makes the other one, the IEA, more significant and the dangers more real.

Senator Roblin: We can disagree on that, too.

Mr. Basken: I think we could.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Basken: Thank you very much, ladies and gentlemen; we appreciate having the opportunity to attend. I hope it has been helpful to you. If we can return in the future, we would be delighted to reappear.

The Chairman: Thank you very much.

Honourable senators, before introducing the next witness I might point out that we are meeting at our regular time next Tuesday *in camera* to consider a draft report on the question of the constitutional jurisdiction pertaining to the Free Trade Agreement. That draft report should be out by tomorrow evening. It was prepared by Mrs. Seaborn, who, as you know, is our legal advisor to the committee on this trade matter. The terms of reference of the committee expire at the end of March and, hopefully, we can settle on a report on that particular item in isolation and table it in the Senate as a preliminary report, and at the same time seek an extension of our general reference.

Last week we had before the committee Mr. Priddle, the Chairman of the National Energy Board. Time ran out before we were able to explore with him as fully as we would have liked, some of the provisions, particularly the proportionality sections of the agreement relative to energy in item 4. Therefore, it was suggested that we might get the immediate past president of the NEB to appear before us to pursue the same subject. Mr. Edge, the immediate past president, I believe is in Australia and, on very short notice, Mr. Marshall Crowe agreed to come today. He, I believe, was the Chairman prior to Mr. Edge. We appreciate that he could be with us today.

Mr. Crowe, as you know, was the Chairman of the National Energy Board from 1973 to 1977. Prior to that, he had been Deputy Secretary to the Cabinet; Assistant Secretary to the Cabinet; and Assistant Clerk of the Privy Council. He was also President of the Canada Development Corporation. He has had a most distinguished career. I will ask him to make the usual opening statement, following which we can go on to questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, you seem to imply that Mr. Crowe's distinguished career was

[Traduction]

ressources énergétiques. Mais je m'arrête là, je ne voudrais pas rabâcher.

M. Basken: Moi non plus, mais je répéterai cependant que tel que se présente l'Accord de libre-échange, ou tel qu'il va se présenter à l'avenir, nous disons que le marché des États-Unis exercera un plus grand contrôle avec l'Accord de libre-échange que sans l'Accord de libre-échange et que les différents paliers de gouvernement du Canada exerceront un contrôle moindre avec l'Accord de libre-échange que sans l'Accord de libre-échange. Cette situation rend l'autre accord, l'Accord international sur l'énergie, encore plus important et plus dangereux.

Le sénateur Roblin: Sur ce point là aussi, nous ne sommes pas obligatoirement d'accord.

M. Basken: C'est vrai.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

M. Basken: Merci beaucoup, mesdames et messieurs; nous sommes heureux d'avoir pu comparaître devant vous. J'espère que notre intervention vous aura été utile. S'il nous est demandé de comparaître à nouveau, nous le ferons avec plaisir.

Le président: Je vous remercie.

Honorables sénateurs, avant de présenter le prochain témoin, je vous signale que nous nous réunirons à l'heure habituelle mardi prochain à huis clos afin d'examiner un projet de rapport sur la question de la compétence constitutionnelle s'appliquant à l'Accord de libre-échange. Le projet de rapport devrait normalement sortir d'ici demain soir. Il a été élaboré par M^{me} Seaborn qui, vous le savez, est la conseillère juridique du comité sur cette question commerciale. Le mandat du comité vient à expiration à la fin mars et on espère pouvoir s'entendre sur un projet de rapport sur ce point en particulier et le déposer devant le Sénat à titre de rapport préliminaire en même temps qu'une demande de prolongation de notre mandat général.

La semaine dernière, nous avons accueilli devant ce comité, M. Priddle, Président de l'Office national de l'énergie. Nous avons dépassé le temps qu'il nous était imparti avant d'avoir eu la possibilité d'étudier autant que nous l'aurions voulu certaines des clauses de l'accord, notamment les clauses de proportionnalité de l'accord relatif à l'énergie, au point 4. Il a donc été proposé de demander au président qui l'a précédé à la tête de l'ONE de comparaître devant le comité sur le même sujet. M. Edge, le président précédent, se trouve, je crois, en Australie et, à la dernière minute, M. Crowe a accepté de le remplacer. Marshall Crowe a occupé si je ne me trompe le poste de président juste avant M. Edge. Nous sommes heureux de l'accueillir parmi nous aujourd'hui.

M. Crowe, comme vous le savez, a été président de l'Office national de l'énergie de 1973 à 1977. Avant cela, il a occupé les postes de sous-secrétaire au Cabinet, de secrétaire adjoint au Cabinet et de greffier adjoint du Conseil privé. Il a aussi été président de la Corporation du développement du Canada. Il a en une carrière bien remplie. Je lui demanderai de faire comme d'habitude une déclaration liminaire qui sera suivie des questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, il semble d'après vos propos que la carrière bien

[Text]

all before 1973. I wonder what distinguished things he has done since 1977.

The Chairman: I did not mean to leave that impression. From my notes, I am not sure that the positions he has held were necessarily prior to 1973. Certainly, at the present time, he is the President of M. A. Crowe Consultants Inc.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps Mr. Crowe can speak for himself.

The Chairman: Are some of the offices I read off positions you have filled since 1977?

Mr. Marshall Crowe, President, M. A. Crowe Consultants Inc.: They are all before 1977. Since 1977 I have operated a consulting company primarily in the oil and gas business and primarily related to government regulation, government policy and government programs. In the course of that work, I have been a director from time to time of one or two companies in the oil and gas industry. I have been involved in the industry and have tried to keep in touch with what is happening in government.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So you have had a look at the world from both sides, is that correct?

Mr. Crowe: To some extent, that is right.

The Chairman: Thank you. Please go ahead.

Mr. Crowe: Perhaps I could just take a few minutes to make some preliminary comments. I will try to keep them brief so that I can focus on whatever questions you want to ask me.

I have some preliminary comments on the kinds of regulations we have had in the past in the oil and gas industry and how I think they have worked. I am not casting any blame or any aspersions if some of these things have not gone well. The finger could be pointed at me as well as some other people for some of those policies or programs.

I should like first to discuss, briefly, crude oil. We had no restrictions on the exports of crude oil until the Arab embargo in 1973—until the apparent world-wide shortage and realities of shortage in 1973. Early in 1973 oil was first put under export control under the National Energy Board Act. Although it was potentially there it was proclaimed in 1973. In retrospect, I think the consequences of that were not helpful in producing more oil for the future or in protecting Canadian consumers.

Before we went into export control, we were producing around two million barrels a day, exporting about one million barrels a day and importing roughly about the same amount. As a result of those controls, there was a very sharp decline in our total production and in our surplus available for export. It had a very serious impact on our balance of payments. Meas-

[Traduction]

remplie de M. Crowe se déroule exclusivement avant 1973. Je me demande quelles sont les fonctions éminentes qu'il a occupées depuis 1977.

Le président: Je ne voulais pas donner cette impression. Mes notes ne me permettent pas de dire avec certitude si ces postes ont tous été occupés avant 1973. Bien entendu, à l'heure actuelle, le témoin est président de M. A. Crowe Consultants Inc.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Peut-être pourrait-on demander à M. Crowe de donner lui-même ces précisions.

Le président: Avez-vous occupé après 1977 certains des postes que je viens de mentionner?

M. Marshall Crowe, président, M. A. Crowe Consultants Inc.: Non, ils sont tous antérieurs à 1977. Depuis 1977, je dirige une société de consultation œuvrant principalement dans le domaine du gaz et du pétrole et surtout sur les questions de règlements, de politiques et de programmes des gouvernements. Dans le cadre de ce travail, j'ai été appelé à l'occasion à siéger au sein du Conseil d'administration d'une ou deux entreprises de l'industrie du gaz et du pétrole. Je suis intervenu dans le secteur et je me suis efforcé de rester en contact avec ce qui se passait au sein du gouvernement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez donc pu observer les choses des deux côtés de la barrière, c'est bien cela?

M. Crowe: Dans une certaine mesure, c'est bien cela.

Le président: Je vous remercie. Je vous laisse la parole.

M. Crowe: Je prendrai quelques minutes pour faire un rapide tour d'horizon. Je resterai bref car je veux avoir le temps de répondre à vos questions.

J'aimerais faire tout d'abord un certain nombre d'observations sur le type de réglementations que nous avons eues par le passé dans l'industrie du gaz et du pétrole et sur les résultats qu'elles ont entraîné à mon avis. Je ne veux jeter la pierre à personne parce que certaines choses ont mal tourné. Certaines politiques et certains programmes malheureux peuvent m'être imputées à moi, comme à d'autres.

Premièrement, j'aimerais évoquer rapidement la question du pétrole brut. Nous n'imposons aucune restriction à l'exportation du pétrole brut avant l'embargo arabe de 1973, c'est-à-dire avant la pénurie apparente de pétrole à l'échelle mondiale et les réalités de la pénurie de 1973. Au début de l'année 1973, les exportations de pétrole ont commencé à être régies par la Loi sur l'Office national de l'énergie. Même si ce contrôle était déjà là en puissance, il n'a été proclamé qu'en 1973. Avec le recul, je ne pense pas que cette mesure nous ait aidé à produire davantage de pétrole pour l'avenir ou à protéger les consommateurs canadiens.

Avant de nous lancer dans le contrôle des exportations, nous produisions quelque chose comme deux millions de barils par jour, nous en exportions un million et nous en importions à peu près la même quantité. Notre production globale et notre surplus disponible à l'exportation ont très nettement diminué du fait de l'introduction de ces mesures de contrôle. Notre

[Text]

ures intended to safeguard Canada's energy security turned a net export surplus, in 1973, of 250,000 barrels a day—that is the net surplus of our importing and exporting—into a deficit which, by 1981, had reached about 285,000 barrels a day. Then, with the relaxation of these export controls, beginning in 1983 and their elimination altogether in 1985 and 1986, we have returned to a surplus and our total production has increased quite substantially. In 1973, we had a trade surplus on crude oil in monetary terms of about \$0.5 billion and by 1981 we had a deficit of \$5.5 billion. We are now back to a period of substantial surplus.

The process of control meant that the National Energy Board Act applied to crude oil a surplus procedure which had been applying to natural gas before. We virtually phased out exports of light oil. We eventually exempted exports of heavy oil.

I do not really think, in retrospect, that what we did had a good impact in terms of making more oil available in the future for Canadians. What it did was cut back investment and development in the oil industry.

During that whole period, we had various measures that we put on such as an export tax on oil, the restrictions on exports and also, in the period of the National Energy Program, we had a very complex system of import subsidies and export controls to try to maintain a level, lower price for Canadians across the country.

I think the overall consequence of it was not beneficial to the country. It was certainly not beneficial to the producers. In the long run, I do not think it was helpful to consumers either.

On the other side, the United States had had an import control system during the 1950s and 1960s based on security considerations. Canada got some exemption from that, but I do not believe that it helped to bring on the U.S industry as it was supposed to. When they reached a period of shortage, they immediately began trying to get more oil from Canada although, during all of the 1950s and the 1960s they had been restricting imports from Canada, or trying to, giving us partial exemptions.

With respect to natural gas, from the time of the establishment of the National Energy Board in 1959, there have been restrictions on export. Exports require licences from the board and the board has had a variety of surplus procedures to try to ensure that the gas to be exported was surplus in terms of reasonably foreseeable Canadian requirements. The basic authority in the act is very general, but the board has implemented it in a variety of ways. I will not try to go through them in detail. For the first 15 years or so the board tried to ensure that there was a surplus that would last for roughly 25 years. They calculated the amount of our reserves at a given time; export applications and existing exports, plus about 25 years of

[Traduction]

balance des paiements en a subi un sérieux contrecoup. Les mesures visant à protéger la sécurité énergétique du Canada ont transformé l'excédent net à l'exportation, qui était en 1973 de 250 000 barils par jour—c'est-à-dire l'excédent net de nos exportations sur nos importations—en un déficit qui, en 1981, avait atteint 285 000 barils par jour. Par la suite, avec l'assouplissement des mesures de contrôle des exportations, qui a commencé en 1983, et leur suppression pure et simple en 1985 et en 1986, nous sommes revenus à une situation excédentaire et notre production globale a largement augmenté. En 1973, notre balance affichait un excédent de 0,5 milliard de dollars au titre des exportations et des importations de pétrole brut et, en 1981, un déficit de 5,5 milliards de dollars. Nous sommes redevenus largement excédentaires.

En vertu des mesures de contrôle, la Loi sur l'Office national de l'énergie appliquait au pétrole brut un critère sur les excédents qui avait déjà été appliqué auparavant au gaz naturel. Nous avons pratiquement éliminé des exportations de pétrole léger. Nous avons fini par exempter les exportations de pétrole lourd.

Je ne pense pas avec le recul que nous ayons vraiment réussi à donner davantage de pétrole aux générations futures de Canadiens. Tout ce que nous avons fait, c'est bloquer l'investissement et gêner le développement de l'industrie pétrolière.

Au cours de toute cette période, nous avons appliqué différentes mesures telles que l'imposition d'une taxe d'exportation sur le pétrole, la restriction des exportations et, dans le cadre du Programme énergétique national, nous avons mis en place un système très complexe de subventions à l'importation et de contrôles à l'exportation visant à garantir un prix uniforme et bas pour l'ensemble des Canadiens à l'échelle du pays.

Je ne pense pas que les conséquences aient été globalement bénéfiques pour le pays. Elles n'ont certainement pas été bénéfiques pour les producteurs. À long terme, je ne pense pas non plus qu'elles aient profité aux consommateurs.

De leur côté, les États-Unis ont appliqué un système de contrôle des importations au cours des années 50 et 60 pour des considérations de sécurité. Le Canada a cherché à en être exempté, mais je ne pense pas que ce système ait véritablement apporté aux États-Unis tout ce qu'ils en attendaient. Dès qu'ils sont entrés dans la pénurie, les États-Unis ont immédiatement cherché à importer davantage de pétrole du Canada même si, tout au long des années 1950 et 1960, ils avaient limité les importations canadiennes ou s'étaient efforcés de le faire en ne nous accordant que des exemptions partielles.

En ce qui a trait au gaz naturel, il y a des restrictions à l'exportation depuis la création de l'Office national de l'énergie en 1959. Pour exporter, il fallait un permis de l'Office et ce dernier avait arrêté tout un ensemble de critères quant aux excédents pour chercher à s'assurer que le gaz exporté était véritablement excédentaire compte tenu des besoins prévisibles du Canada. Les compétences conférées par la Loi étaient de nature très générales, mais l'Office s'en était servi dans des domaines très divers. Je ne chercherai pas à les passer en revue en détail. Pendant les quinze premières années environ, l'Office a voulu s'assurer qu'il y aurait un excédent susceptible de durer pendant 25 ans à peu près. Les responsables calcu-

[Text]

Canadian consumption, were subtracted from that. The board wanted to be reassured that there would be a surplus for a reasonable period.

There have been other refinements. At one point the board had a very restrictive deliverability test which meant, not only that the gas had to be found to be surplus, but the board had to satisfy itself, year by year in the period of export, that there would be actual deliverability. In some ways, this was even more restrictive. It made it harder to get started even though we had a considerable surplus of gas.

Gas has been a very important Canadian export. We reached levels of about 1 trillion cubic feet per year in the early 1970s. Then a variety of restrictions caused us to cut back on exports. Producers have begun to recover and it looks as though exports will be back to about one trillion cubic feet for the current year. This is a significant contribution to our balance of payments. Natural gas exports have been restrained, not only in terms of finding it surplus, and physical restraints, but through a variety of price constraints. In some ways the price constraints have been more effective and perhaps more damaging to the future of the industry than the physical restrictions on exports. In 1970, I believe, the government took authority to alter export prices if they felt that the price was not adequate. From time to time, on the basis of reports from the National Energy Board, export prices were changed. As OPEC prices increased very rapidly in the mid-1970s the board and the government, very rightly, increased the price of gas in existing licences. Those prices were very low. Up until about 1979 or so, I think those increases were within what the market would bear.

There was a following period where I think prices were excessive. We put the price up to a point where it pretty well killed the market, and it has taken a long time for the market to recover confidence. In that period, gas exploration and development of new reserves was not as great as it might have been had we had a freer market and freer pricing arrangements. With regard to both oil and gas during the period of the 1970s and during the National Energy Program period somewhat later, there was the approach of having a lower Canadian price and a higher export price. From one point of view, this program was providing Canadians with cheaper energy, and from another point of view it was providing a subsidy to consumers from the producing areas of the country.

All these programs were complicated. They seemed to make sense when they were introduced at the moment of some crisis or some pressure. The main point I want to make is that all the efforts we have gone through in the past to mastermind the oil

[Traduction]

laient la quantité de nos réserves à un moment donné et soustrayaient de ce total les demandes d'exportation, les exportations en cours et la consommation canadienne pour une période de 25 ans. L'Office voulait être sûr qu'il y aurait un excédent pendant une période raisonnable.

Il y a eu d'autres perfectionnements. Il fut un temps où l'Office appliquait un critère très strict sur les possibilités de livraison, ce qui signifiait non seulement que le gaz devait être considéré comme excédentaire, mais qu'il fallait en outre convaincre l'Office, année après année, tout au long de la période d'exportation, que la possibilité de livraison était réelle. Ce critère était d'une certaine manière encore plus restrictif. Le démarrage devenait encore plus difficile, même lorsque nous avions d'énormes excédents de gaz.

Le gaz est un produit d'exportation très important pour le Canada. Nous avons atteint mille milliards de pieds cubes par année au début des années 1970. Par la suite, tout un ensemble de restrictions nous ont amené à réduire nos exportations. Les producteurs ont commencé à retrouver leur production antérieure et il semble que les exportations reviendront à leur niveau de mille milliards environ de pieds cubes pour l'année en cours. Il s'agit là d'un poste important de notre balance des paiements. Les exportations de gaz naturel ont été limitées, non seulement en raison de questions d'excédent et d'ordre physique, mais aussi de diverses restrictions s'appliquant au prix. D'une certaine manière, les restrictions imposées quant au prix ont été plus efficaces et ont peut-être davantage hypothéqué l'avenir de notre industrie que la limitation effective des exportations. C'est en 1970, je pense, que le gouvernement s'est arrogé le pouvoir de modifier les prix à l'exportation s'il considérait que ces prix ne lui convenaient pas. Les prix à l'exportation ont alors été modifiés à l'occasion, sur la foi de rapports émanant de l'Office national de l'énergie. Les prix pratiqués par l'OPEP ayant subi une véritable flambée vers le milieu des années 1970, l'Office et le gouvernement ont à juste titre augmenté le prix du gaz au titre des permis existants. Ces prix sont restés très faibles. Jusqu'en 1979 environ, je pense que ces augmentations sont restées dans la limite de ce que pouvait supporter le marché.

Il y a eu ensuite une période où à mon avis les prix étaient excessifs. Nous avons fixé le prix à un niveau qui a pratiquement tué le marché et il a fallu de longues années pour que le marché retrouve sa confiance. Au cours de cette période, l'exploration des gisements de gaz et la mise en valeur des nouvelles réserves n'ont pas été aussi dynamiques que si nous avions pu bénéficier d'un marché de prix plus libre. Dans le secteur du gaz et du pétrole, au cours des années 1970 et, un peu plus tard, pendant la période d'application du Programme énergétique national, la politique consistait à pratiquer des prix plus faibles au Canada et des prix à l'exportation plus élevés. D'un côté, ce programme mettait à la disposition des Canadiens une énergie moins chère et, d'un autre, il subventionnait le consommateur au détriment des régions productrices du pays.

Tous ces programmes étaient complexes. Ils apparaissaient logiques au moment de leur mise en place pendant une période de crise ou sous l'effet de quelque pression. Ce que je veux dire surtout, c'est qu'après tous les efforts que nous avons faits par

[Text]

and gas market and particularly exports, in an effort to have control, have not, to my mind in looking back, had the result that we now have more reserves than we otherwise would have. If anything, it has probably had the reverse effect.

Now that we have pretty well come to the point where we do not have restrictions that are effective on the export of either oil or natural gas. The United States has begun to put on restrictions with regard to natural gas. The main reaction in the United States today with regard to Canadian gas relates to the concern that we will flood the market with our gas. That is not the tone of the Free Trade Agreement, but that is certainly the tone of the producing industry in the United States at the moment. Some restrictive measures have been brought in by the American regulatory authorities, the Federal Energy Regulatory Commission, which may make it more difficult for Canadian gas to be sold in U.S. markets, though I imagine that when they need it they will relax those restrictions.

Electricity has been covered by similar export controls, although there has been very little, if any, effective restraint of electrical exports. With respect to electricity, unlike natural gas, the National Energy Board has the authority to find whether or not the export price is just and reasonable. That authority with respect to natural gas has been transferred to the Governor in Council. By and large electricity exports, mostly put forward by provincial government utilities, have been approved by the board. There was a Hydro Quebec proposal that was held up briefly, but it has now been approved. The board has not really restricted electricity exports, although they had to be found to be surplus, and it had to be satisfied with the price. The main way in which the board has found the exports to be surplus is to require that the electricity be offered to a neighbouring connecting province under the same terms and conditions. Thus at the present time there are no effective restraints on electricity or oil, and with respect to natural gas, the amount of gas approved for export greatly exceeds the amount that is actually moving. So the export restraint is not having any particular bite and the impact of the Free Trade Agreement will be in the future as opposed to the present time.

With that background, I would like to give you my impression of the main provisions of the Free Trade Agreement and their effects. Essentially the energy chapter says that we will govern our trade in energy by the terms of the GATT which has been in existence for 40 years. I do not know why we never had to live up to those terms before. Generally speaking, this means that there can be no prohibitions or restrictions on bilateral trade in energy goods. This provision does not apply only to energy goods. It can also be found in chapter 4 of the Free Trade Agreement which deals with all goods to be traded

[Traduction]

le passé pour nous rendre maître du marché du pétrole et du gaz, et notamment des exportations, pour assurer un véritable contrôle, nous n'avons pas réussi, lorsqu'on examine la situation avec le recul nécessaire, à faire en sorte de disposer aujourd'hui de réserves plus abondantes que ce n'aurait été le cas autrement. C'est d'ailleurs probablement l'inverse qui s'est produit.

Nous en sommes pratiquement au point maintenant d'avoir abandonné toute restriction sur les exportations de pétrole ou de gaz naturel. Les États-Unis ont commencé à placer des restrictions sur le gaz naturel. La principale réaction que l'on enregistre aujourd'hui aux États-Unis au sujet du gaz canadien est une réaction d'inquiétude car les intervenants ont peur que nous inondions le marché de notre gaz. Ce n'est pas dans l'esprit de l'Accord de libre-échange, mais cela traduit à n'en pas douter l'état d'esprit des producteurs de l'industrie des États-Unis à l'heure actuelle. Un certain nombre de mesures restrictives ont été présentées par l'agence de réglementation des États-Unis, la Commission fédérale de réglementation de l'énergie, qui sont susceptibles de rendre plus difficile la vente de gaz canadien sur les marchés des États-Unis, même si j'imagine que ces restrictions seront assouplies à partir du moment où ils auront besoin de notre gaz.

L'électricité a fait l'objet de mesures de contrôle similaires à l'exportation même si dans la pratique les restrictions ont été rarement suivies d'effets. Contrairement à ce qui se passe pour le gaz naturel, l'Office national de l'énergie a le pouvoir, en matière d'électricité, de décider si oui ou non le prix à l'exportation est juste et raisonnable. Pour ce qui est du gaz naturel, ce pouvoir a été conféré au gouverneur en conseil. Dans leur grande majorité, les projets d'exportation d'électricité, déposés le plus souvent par les sociétés d'exploitation provinciales, ont été autorisés par l'Office. Il y a eu un projet d'Hydro-Québec dont l'application a été brièvement suspendue, mais il est désormais autorisé. L'Office n'a pas vraiment limité les exportations d'électricité, même si ces exportations devaient porter sur des excédents et si le prix devait être jugé convenable. C'est avant tout en exigeant que l'électricité exportée soit offerte au même prix et aux mêmes conditions à une province voisine dont le réseau est raccordé à celui de la province exportatrice que l'Office s'est assuré que les exportations correspondaient bien à des excédents. Il n'y a donc à l'heure actuelle aucune véritable restriction sur les exportations d'électricité ou de pétrole et, dans le cas du gaz naturel, les quantités autorisées à l'exportation dépassent largement les quantités réellement expédiées. Les restrictions à l'exportation n'ont donc pas vraiment de conséquences et les effets de l'Accord de libre-échange se feront sentir à l'avenir et non immédiatement.

Ceci étant posé, je vous donnerai mon impression générale des grandes clauses de l'Accord de libre-échange. Le chapitre consacré à l'énergie déclare en substance que nos échanges en matière d'énergie seront régis par les clauses du GATT, qui est en place depuis maintenant 40 ans. Je ne vois pas pourquoi nous n'avons pas été obligés de respecter ces clauses plus tôt. De manière générale, cela signifie que l'on ne peut prononcer d'interdiction ou émettre des restrictions sur le commerce bilatéral en matière de biens énergétiques. Cette clause ne s'applique pas seulement dans le secteur de l'énergie. On la retrouve

[Text]

between the two countries. So the language relating to energy is essentially the same language found in the rest of the agreement. Essentially the parties say, in applying the GATT, that there will not be minimum export or import price requirements, or quantitative restrictions and that there will be no export taxes. The United States cannot impose export taxes anyway under their Constitution, and they have always been particularly resentful of the Canadian export tax on oil. The other export measures in Article 904 essentially point to the exceptions under which it would be possible to put on certain restrictions and to the conditions under which they can be imposed. These exceptions are quite limited under the terms of the GATT. There are only four of them. The first exception is with respect to temporary restrictions to relieve a critical shortage. That particular situation is not likely to occur in the near future, and is clearly a temporary situation. There are then three other possible exceptions: First to conserve exhaustible natural resources. That would tie in with the traditional surplus procedures of the NEB. However, under the agreement, it can be imposed only in conjunction with restrictions on domestic production or consumption, whereas the NEB surplus procedure can impose a restriction on exports in the future without reference to any current restrictions on Canadians.

That then leaves two other possible exceptions: One involving restrictions to maintain a government price stabilization plan. In other words, if the government has a stabilization plan to maintain energy prices below world prices, then restrictions can be imposed to maintain that plan, but only such as are necessary to insure essential quantities of those restricted materials to the domestic processing industry. Therefore that is a fairly limited exception. You could not use that exception in the GATT for anything except to maintain essential quantities to our processing industry in Canada.

There is then the final exception dealing with local or general short supply. I do not really know how that differs from the first one that I mentioned, but this is another thing that is probably intended to be of limited duration. Also, with respect to all of these restrictions, if they are imposed, there are limitations as to what we can do, introduced by the Free Trade Agreement.

The GATT itself has certain safeguards such as non-discrimination and some safeguards with respect to fair sharing, but the basic limitation introduced by the Free Trade Agreement on what can be done under those restrictions is that you must ensure that the restriction does not reduce the proportion of the total export shipments of a specific energy good made available to the other party relative to the total supply of that

[Traduction]

pas ailleurs au chapitre 4 de l'Accord de libre-échange qui traite de tous les biens devant faire l'objet d'un commerce entre les deux pays. La formulation du chapitre consacré à l'énergie est donc la même que dans tout le reste de l'Accord. Pour l'essentiel, les parties conviennent qu'en appliquant les clauses du GATT on n'exigera aucun prix minimum, à l'exportation ou à l'importation et on n'imposera aucune restriction quantitative ni de taxe à l'exportation. Les États-Unis ne peuvent de toute façon imposer de taxe à l'exportation en vertu de leur constitution et ils ont toujours considéré d'un mauvais oeil la taxe canadienne sur les exportations de pétrole. Les autres mesures s'appliquant aux exportations dans l'article 904 traitent essentiellement des cas d'exception justifiant l'imposition de certaines restrictions ainsi que des conditions dans lesquelles ces restrictions pourront être imposées. Ces exceptions sont assez limitées aux termes du GATT. Il y en a quatre. La première traite des restrictions temporaires visant à remédier à une grave pénurie. Cette situation bien particulière a peu de chance de se produire dans un avenir rapproché et il s'agit de toute évidence d'une situation temporaire. Il y a ensuite trois autres exceptions possibles: l'une porte sur la conservation de ressources naturelles épuisables. Cela nous ramène au mécanisme traditionnel des excédents de l'ONE. On ne pourra toutefois, en vertu de l'accord, l'appliquer qu'en l'associant à une restriction de la production ou de la consommation intérieure, alors que le mécanisme des excédents de l'ONE imposait une restriction des exportations pour l'avenir sans se référer à des restrictions immédiates pour les Canadiens.

Il reste encore à examiner deux autres exceptions. La première permet d'imposer des restrictions en vue de garantir la bonne marche d'un plan gouvernemental de stabilisation des prix. En d'autres termes, à partir du moment où le gouvernement s'est doté d'un plan de stabilisation afin de maintenir le prix de l'énergie au-dessous du prix mondial, il est possible d'imposer des restrictions pour assurer le bon fonctionnement de ce plan, mais uniquement dans la limite qui permet de garantir les quantités indispensables de produits faisant ainsi l'objet de restrictions pour assurer l'approvisionnement de l'industrie de transformation intérieure. Il s'agit donc là d'une exception de portée très limitée. On ne peut y recourir dans le cadre du GATT que pour garantir les approvisionnements essentiels de l'industrie de transformation du Canada.

Enfin, la dernière exception traite d'une pénurie de l'offre au niveau local ou général. Je ne vois pas en quoi cette exception est différente de celle que j'ai mentionnée en premier lieu, mais il s'agit sûrement là aussi de quelque chose qui ne doit avoir qu'une durée limitée. Par ailleurs, à partir du moment où ces restrictions sont imposées, il y a des limites à ce que nous pouvons faire, limites qui sont instaurées par l'Accord de libre-échange.

Le GATT lui-même prévoit certaines garanties telles que la non discrimination ou le partage équitable, mais c'est l'Accord de libre-échange qui fixe à la base les limites en ce sens que si l'on impose des restrictions, il faut s'assurer que ces restrictions ne font pas passer le pourcentage du bien énergétique en cause, qui est mis à la disposition de l'autre partie, au-dessous de la part qu'il représentait par rapport au total des quantités

[Text]

good as compared to the proportion prevailing in the most recent 36-month period.

Therefore these restrictions can be imposed but they can be imposed only in those limited circumstances. Also, when they are imposed, the government must continue to make available through the private market to U.S. buyers—if they wish to contract for it—a quantity that would be in the same proportion to the total available supply as they were obtaining before. The term “available supply” means mainly production and could, in some circumstances, include stocks that you might have. Also, that would apply mainly to oil and not to gas or to electricity. In some circumstances, “available supply” could cover imports since Canada still imports a substantial quantity of oil. It is not too clear under what circumstances imports would be included in that formula, thereby reducing what the U.S. would have a claim to under the proportionality provision with respect to oil.

There are other specific matters in this agreement. The national security provisions are very narrowly drawn. I would read into this agreement that if the U.S., for example, were to put on oil import restrictions, either by way of an import surcharge or a quota restriction based on U.S. security considerations—which was part of their argument in the 1950s and 1960s when they were restricting imports—they could not apply that restriction to Canada under this agreement. In my opinion, we would have to be exempted from that import restriction.

There is at the present time in the U.S. a procedure under which a group of producers has made a formal submission to the Secretary of the Treasury. Under the terms of the Trade Expansion Act of 1962, that group is asking him to consider whether there should not be a restriction on imports of crude oil into the United States because, it will be argued, the imports and the price of those imports are competing so seriously with U.S. production that, at some future time of shortage, the U.S. might have a national security problem because it has not developed as much of its own oil as it otherwise might have done. If the U.S. does that sort of thing, I think we would have to be exempted from those restrictions under this agreement.

Mr. Chairman, that is all I wanted to say.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Crowe, for that very concise opening presentation. We will now move to questions from members of the committee. Senator MacEachen?

Senator MacEachen: May I start in by thanking Mr. Crowe for coming to the committee. Mr. Crowe is one of those who seems to survive indefinitely, and re-appears in important capacities.

Mr. Crowe: I did not realize I looked that old.

[Traduction]

expédiées à l'exportation au cours de la période antérieure de 36 mois.

Il est donc possible d'imposer ce genre de restriction, mais uniquement dans des cas bien limités. De plus, à partir du moment où elles sont imposées, le gouvernement doit continuer à mettre à la disposition des acheteurs des États-Unis, par l'intermédiaire du marché privé et à condition qu'ils désirent acheter, des quantités proportionnelles à l'offre disponible globale qui leur était proposée jusqu'alors. L'expression «offre disponible» désigne avant tout la production et pourrait dans certaines circonstances inclure les stocks dont on peut disposer. Par ailleurs, elle s'appliquerait principalement au pétrole et non au gaz ou à l'électricité. Dans certaines circonstances, «l'Offre disponible» pourrait s'appliquer aux importations étant donné que le Canada continue à importer de fortes quantités de pétrole. On ne voit pas exactement dans quel cas les importations pourraient être englobées dans la formule, réduisant ainsi les quantités auxquelles peuvent prétendre les États-Unis en vertu de la clause de proportionnalité s'appliquant au pétrole.

D'autres clauses bien précises figurent dans cet accord. Les clauses traitant de la sécurité nationale sont formulées de façon très stricte. Je déduis de la formulation de l'accord que si les États-Unis voulaient, par exemple, imposer des restrictions à l'importation de pétrole, soit au moyen d'une surtaxe à l'importation ou d'un contingentement des importations pour des considérations de sécurité des États-Unis, ce qui était en partie leur thèse au cours des années 1950 et 1960 lorsqu'ils restreignaient les importations, cette restriction ne pourrait être appliquée au Canada en vertu de l'accord. À mon avis, le Canada devrait être exempté de l'application des restrictions à l'importation.

Il existe à l'heure actuelle aux États-Unis une procédure qui a permis à un groupe de producteurs de présenter une requête officielle au Secrétaire du Trésor, en vertu des dispositions du Trade Expansion Act de 1962. Ces producteurs lui ont demandé d'envisager d'imposer des restrictions à l'importation de pétrole brut aux États-Unis en alléguant que ces importations et les prix pratiqués concurrencent si sévèrement la production des États-Unis qu'en cas d'éventuelle pénurie, les États-Unis se trouveraient aux prises avec un problème de sécurité nationale parce qu'ils n'auraient pas pu mettre suffisamment en valeur leurs propres ressources pétrolières. Au cas où les États-Unis auraient recours à ce genre de mesure, je considère qu'en vertu de l'accord nous serions exonérés de l'application des restrictions ainsi imposées.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'avais à dire.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Crowe, de cet exposé introductif très concis. Nous allons maintenant passer aux questions des membres du comité. Je donne la parole au sénateur MacEachen.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais commencer par remercier M. Crowe d'être venu devant notre comité. M. Crowe fait partie de ces gens qui durent éternellement et que l'on retrouve toujours dans des postes de responsabilité.

M. Crowe: Je ne me savais pas si vieux.

[Text]

Senator MacEachen: But you are. I just calculated that I first met you 34 years ago—

Mr. Crowe: That is right.

Senator MacEachen: In New York at the U.N. when I was a very tentative young M.P. and you were a very confident foreign service officer.

Senator Grafstein: Senator MacEachen has never been tentative. That is misleading.

Senator MacEachen: In any event, Mr. Chairman, I would like to try and find out from Mr. Crowe how he thinks the NEB will operate under the new regime established first of all, I suppose, by the Western Accord and then by the Free Trade Agreement. Perhaps I should put it another way. Apart from how the board will operate, I wonder whether its powers will have been diminished or its capacity to act will have been diminished in a way that would not be evident in the period when Mr. Crowe himself presided over the NEB.

First of all, as I understand it, the NEB applied a surplus test with respect to gas, electricity and oil. Also, in your comments, you have referred to the 25-year test, which had later modifications. My first question is whether or not that surplus test as we have known it is now eliminated and there now remains no provision that the National Energy Board will stand guard to ensure security of supply and future energy requirements.

The second point I would like to ask about is the price-test. I am wondering whether the old test that used to be applied of just and reasonable export price will now be available. Certainly, in my memory, the board did, for example, say to the government that, in their view, exports to the U.S. ought to be terminated or held up because the price was not just and reasonable and, in the case that I am mentioning, the government responded and accepted the wish of the board.

Therefore in summary, under the new system, has surplus testing and price testing gone altogether, with the exception of the tests for electricity?

Mr. Crowe: Senator MacEachen, in my opening remarks I said that I felt the consequences of both the physical surplus test and the pricing test have often not been what we anticipated and not beneficial. Leaving that aside, in looking at the surplus procedure, in the agreement it does say that any surplus tests should be administered in accordance with the Free Trade Agreement. That is surely an indication that there might be some surplus test.

As I understand the relationship between the Free Trade Agreement and the General Agreement on Tariffs and Trade and the particular clauses of the GATT that are cited, the board could not impose a quantitative restriction on exports unless it could be justified under one of these four GATT provisions. These provisions are much more limited and much more precise than the general power that the board was given by Parliament under the National Energy Board Act to ensure

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Pourtant, vous n'êtes plus tout jeune. J'ai calculé que cela fait 34 ans que je vous ai rencontré pour la première fois . . .

M. Crowe: Vous avez raison.

Le sénateur MacEachen: À New York, aux Nations Unies, alors que j'étais un jeune député bien hésitant et que vous étiez déjà un agent du service extérieur très sûr de lui.

Le sénateur Grafstein: Le sénateur MacEachen ne s'est jamais montré bien hésitant. L'affirmation est trompeuse.

Le sénateur MacEachen: Quoi qu'il en soit, monsieur le président, j'aimerais savoir ce que pense M. Crowe du fonctionnement future de l'ONE sous le nouveau régime établi au départ, j'imagine, par l'Accord de l'Ouest, puis par l'Accord de libre-échange. Je devrais peut-être m'exprimer autrement. Plus que la façon d'opérer de l'Office, je me demande si ses pouvoirs seront diminués ou si sa capacité d'agir sera nettement limitée par rapport à la période qu'a connue M. Crowe lorsqu'il présidait lui-même l'ONG.

Tout d'accord, si je ne me trompe, l'ONG appliquait un critère relatif aux excédents en ce qui a trait au gaz, à l'électricité et au pétrole. Dans votre exposé, vous nous avez parlé par ailleurs d'un critère portant sur 25 ans, qui a été par la suite modifié. Je voudrais savoir tout d'abord si ce critère portant sur les excédents a aujourd'hui été supprimé et si l'Office national de l'énergie s'appuie encore sur une clause quelconque pour garantir la sécurité des approvisionnements et la satisfaction de nos besoins énergétiques à l'avenir.

En second lieu, j'aimerais interroger le Témoin sur la question des prix. Je me demande si l'ancien critère fixant un prix juste et raisonnable à l'exportation est toujours là. Je n'oublie pas, par exemple, que l'Office a déclaré au gouvernement qu'à son avis il convenait de mettre fin ou de surseoir aux exportations vers les États-Unis parce que le prix n'était pas juste et raisonnable et que, dans le cas que je signale, le gouvernement a répondu favorablement et a accédé au désir de l'Office.

Donc, en résumé, les critères s'appliquant aux excédents et aux prix ont-ils purement et simplement disparus en vertu du nouveau système, à l'exception des critères s'appliquant à l'électricité?

M. Crowe: Sénateur MacEachen, dans mon exposé introductif, j'ai déclaré qu'à mon avis les conséquences des critères des prix et des excédents avaient souvent été moins bénéfiques que prévu. Ceci étant mis à part, lorsqu'on se penche sur les modalités régissant les excédents, on s'aperçoit qu'il est prévu que les critères s'appliquant aux excédents seront administrés en conformité avec l'Accord de libre-échange. Il s'agit certainement d'une indication qu'il pourrait y avoir un critère régissant les excédents.

Si je comprends bien les relations entre l'Accord de libre-échange et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et les clauses précises du GATT qui sont citées, l'Office n'aura pas la possibilité d'imposer des restrictions quantitatives sur les exportations à moins que ces dernières ne se justifient en vertu de l'une des quatre clauses citées du GATT. Ces clauses sont bien plus limitées et bien plus précises que le pouvoir général conféré à l'Office par le Parlement en vertu de la Loi

[Text]

that the gas to be exported was surplus to reasonably foreseeable requirements for use in Canada, taking into account trends in discovery. One has to say that this agreement, as written, does circumscribe the ability of the board to restrict exports to the specific situations which are set out in the GATT under Article XI 2(a) and in the exceptions under article XX(g), (i) and (j).

If there is a situation covered by these provisions in the GATT, and if the government has taken appropriate action to invoke these provisions of the GATT, then the board would be able to enforce such restrictions consistent with what is required and allowable under the GATT. That is quite a different thing—and I do not see any way of getting around it—from the authority that the board has at present under the NEB Act to decide whether or not gas is surplus. The NEB provision is very broad. That provision says that the board shall satisfy itself that the quantity of oil, gas or power to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for the reasonably foreseeable requirements for use in Canada, having regard, in the case of an application to export oil or gas, to trends in the discovery of oil or gas in Canada. That is a much broader instruction from Parliament, and the board has interpreted that in various ways.

The board can still do a great many important things with respect to exports that might alert the government to problems and to circumstances where they might invoke the GATT. Consistent with this agreement, I do not see how the government can authorize or the board can implement a quantitative restriction on exports which does not fall within the terms of this agreement and the terms of GATT as cited in the agreement.

With respect to export price, except for electricity, the board has not been the final authority on price for a long time. Originally, it was the final authority on natural gas, but in 1970 the government took on itself the final authority for natural gas export pricing. In approximately 1982, there was an amendment to the National Energy Board Act, and the power to set export prices was formally transferred from the National Energy Board to the Governor in Council. In the National Energy Board Act there is a provision saying that the Governor in Council may set export prices for natural gas and oil.

With respect to electricity, the board is still required to find the export price just and reasonable in the public interest. The Free Trade Agreement says that there cannot be discriminatory pricing set by the government as between Canada and the United States. There could be a difference in pricing, but that would have to result from private contractual negotiations.

If American buyers are prepared to pay more and bid up the price, they can pay more. However, they cannot be required to pay more by the National Energy Board or by the government.

[Traduction]

sur l'Office national de l'énergie, qui lui permet de s'assurer que le gaz exporté fait partie des excédents compte tenu des besoins prévisibles du Canada, en tenant compte de l'évolution des besoins et des nouvelles découvertes. On peut dire que cet accord, tel qu'il est rédigé, limite en fait la possibilité pour l'Office de restreindre les exportations à des cas précis qui sont prévus par le GATT au paragraphe XI(a) et en tenant compte des exceptions figurant aux paragraphes XX(g), (i) et (j).

S'il se produit une situation prévue par les clauses du GATT et si le gouvernement a pris les mesures nécessaires pour invoquer ces clauses du GATT, l'Office pourra alors faire appliquer ces restrictions conformément aux exigences prévues et autorisées par le GATT. C'est tout à fait différent—et je ne vois pas comment on pourrait échapper à cette analyse—du pouvoir dont dispose à l'heure actuelle l'Office en vertu des dispositions de la Loi sur l'ONE de décider si le gaz fait ou non partie des excédents. La disposition de l'ONE est très générale. Selon cette disposition, l'Office doit être convaincu que la quantité de pétrole, de gaz ou d'électricité exportée ne dépasse pas les excédents qui subsistent après avoir pris dûment en compte les besoins prévisibles du Canada à l'avenir compte tenu de l'ensemble des demandes d'exportation de pétrole ou de gaz et du rythme des découvertes de pétrole ou de gaz au Canada. Il s'agit là d'une directive bien plus large du Parlement et l'Office l'a interprétée de plusieurs manières.

L'Office peut encore exécuter nombre de fonctions importantes en matière d'exportation et attirer l'attention du gouvernement sur des problèmes et sur des situations susceptibles de justifier le recours aux règles du GATT. Mais, dans le cadre de cet accord, je ne vois pas comment le gouvernement pourrait autoriser, où l'Office mettre en application, des restrictions quantitatives sur les exportations qui ne relèvent pas des clauses de l'accord ou des clauses du GATT qui sont citées dans l'accord.

Sur la question des prix à l'exportation, sauf en matière d'électricité, il y a longtemps que l'Office ne prend plus les décisions en dernière analyse. À l'origine, c'est lui qui prenait les décisions définitives en matière de gaz naturel mais, en 1970, le gouvernement s'est arrogé le droit de décider en dernière analyse du prix à l'exportation du gaz naturel. Aux alentours de 1982, en vertu d'une modification apportée à la Loi sur l'Office national de l'énergie, le pouvoir de fixer les prix à l'exportation a été officiellement transféré de l'Office national de l'énergie au gouverneur en conseil. Une disposition de la Loi sur l'Office national de l'énergie prévoit que le gouverneur en conseil a le pouvoir de fixer les prix à l'exportation du gaz naturel et du pétrole.

En ce qui concerne l'électricité, il faut toujours que l'Office considère que le prix à l'exportation soit juste et raisonnable compte tenu de l'intérêt général. Il est dit dans l'Accord de libre-échange que le gouvernement ne peut fixer de prix discriminatoire selon qu'on se trouve au Canada ou aux États-Unis. Il peut y avoir des différences de prix, mais il faut qu'elles résultent de négociations contractuelles privées.

S'ils sont prêts à payer davantage et à faire monter les prix, les acheteurs des États-Unis sont libres de le faire. Toutefois, l'Office national de l'énergie ou le gouvernement ne peuvent

[Text]

In article 902 it says that you cannot have minimum export price requirements and minimum import price requirements. It also says that a higher price for exports can result, in effect, from private negotiations, but cannot be imposed by government authority.

The agreement specifically says that the board will no longer impose the third price test on exports of electricity, which is that it cannot be less than the price of alternative energy sources in the market area. That may hurt the exporters because, in a sense, that was an insurance that we were not dumping in the U.S. market. It says that the exports cannot be materially less than the importing country's least-cost alternative; if that clause is taken out, the very strong protectionist movement in the United States, particularly on behalf of the coal industry, against imports of Canadian electricity in the northeast will say without that clause Canada can sell at any price they like. For whatever reason, that test has been deleted. The agreement still leaves the first two tests that is that the price recover the associated costs incurred in Canada. Therefore, it would not be shipped at less than its cost, and I suppose that safeguards against charges of dumping, and would be no less than the price of equivalent service in related areas in Canada.

Presumably the board can still apply those first two tests, if the agreement says that the third test should be taken out. However, I am not sure what they can do in applying them because I do not think you can put physical restrictions on the exports, which would be the sanction for making these two price tests stick, unless this is triggered by one of the four GATT exceptions.

The Chairman: You say that there will be no sanction, but if the board found that those two price tests were not being met, could it not refuse to issue the export licence?

Mr. Crowe: I suppose it could. Perhaps that would be the implication of the agreement. If those two price tests continue, and if they are not met, the export licence would not be issued. There is a general prohibition on quantitative restrictions, and quantitative restrictions are to be imposed for one of the four reasons set out in the GATT. They have not quite closed the circle on that. Perhaps the implication is that you could deny the licence if those first two tests are not met. I think you could come at it the other way and say that those are quantitative restrictions which could only be imposed in certain limited circumstances.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I want to conclude this set of questions by asking, in view of the restrictions which are now placed upon the action of the National Energy Board, as limited by the GATT rules, what agency or body in Canada

[Traduction]

les obliger à payer davantage. L'article 902 prévoit que l'on ne peut fixer un prix minimum à l'exportation ou un prix minimum à l'importation. On y lit par ailleurs qu'un prix plus élevé à l'exportation peut résulter de négociations privées mais ne peut pas être imposé par les services du gouvernement.

L'accord prévoit expressément que l'Office ne pourra plus appliquer le troisième critère de prix s'appliquant aux exportations d'électricité, qui exige que l'électricité ne peut être vendue à un prix inférieur au coût de l'énergie de remplacement sur le marché considéré. Les exportateurs pourront en souffrir car, dans un certain sens, il s'agissait pour le marché des États-Unis de la garantie que nous ne vendions pas à perte. Il stipule les exportations ne peuvent être faites à un prix nettement inférieur au coût de l'énergie la moins chère dans le pays importateur; si vous enlevez cette clause, les partisans du protectionnisme, qui sont nombreux aux États-Unis, surtout ceux qui parlent au nom de l'industrie du charbon et qui s'opposent aux importations d'électricité canadienne dans le nord-est des États-Unis, diront que le Canada peut fixer n'importe quel prix. Pour une raison quelconque, cette clause a été supprimée. L'accord prévoit toujours l'application des deux premiers critères de façon à ce que l'on puisse recouvrer les coûts associés aux produits au Canada. En conséquence, les exportations ne pourront pas se faire à un prix inférieur au prix de revient. J'imagine que l'on évitera ainsi d'être accusé de vendre à perte et d'exporter à un prix moindre que le coût des services équivalents au Canada.

On peut penser que l'Office continuera à appliquer les deux premiers critères même si l'accord stipule qu'il faudrait supprimer le troisième. Je ne suis pas persuadé cependant que l'on pourra effectivement les appliquer car je ne pense pas que l'on puisse imposer des restrictions sur les quantités exportées, en appliquant ainsi le seul type de sanction susceptible de faire respecter ces critères, à moins que l'on se trouve dans l'un des quatre cas d'espèce justifiant une exception en vertu des règles du GATT.

Le président: Vous nous dites qu'il n'y aura pas de sanction, mais à partir du moment où l'Office constate que ces deux critères d'établissement des prix ne sont pas respectés, n'a-t-il pas le pouvoir de refuser le permis d'exportation?

M. Crowe: J'imagine qu'il en a le pouvoir. Ce serait peut-être là l'une des conséquences de l'accord. Si ces deux critères d'établissement des prix continuent à être appliqués, et s'ils ne sont pas respectés, le permis d'exportation ne sera pas délivré. L'imposition de restrictions quantitatives est interdite de manière générale et on ne peut y recourir que pour l'une des quatre raisons prévues par le GATT. Tout n'est pas encore dit sur la question. Il est possible que cela implique que l'on peut refuser le permis si ces deux premiers critères ne sont pas respectés. J'imagine que l'on peut prendre aussi le problème par l'autre bout et dire qu'il s'agit là de restrictions quantitatives que l'on ne peut imposer que dans certains cas bien précis.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, je voudrais terminer cette série de questions en demandant au témoin, au vu des restrictions qui entravent aujourd'hui l'action de l'Office national de l'énergie, restrictions encore renforcées par les règles du GATT, quel organisme ou quelle institution du

[Text]

will now, as it were, stand on guard for future energy supplies for future generations?

Maybe it is a bit old-fashioned to think that way, but certainly it has been the view that the National Energy Board was the body established by Mr. Diefenbaker to ensure that sales would not take place abroad until the National Energy Board was confident that supply was available for Canadians.

I conclude maybe incorrectly that that ability is somewhat diminished. Who now takes over that job, the government? Is there a loss there?

Mr. Crowe: The government has to act, if this agreement is signed and brought into force in both countries, under the terms of this agreement. The government will obviously be bound by this agreement. It must do whatever is in accordance with this agreement.

As I did say earlier, I have some reservations about how effective that standing on guard was. To some extent, it interfered with the healthy development of exploration and production, and we might have had more oil and gas if we had fewer guards, but that is a personal assessment of how things have worked in the past.

I suppose the board would advise the government if it thought the situation was such that we needed to invoke one of these GATT exceptions to ensure the conservation of exhaustible resources or to maintain a government stabilization plan, essential to the acquisition of products in general or local short supply or to prevent or relieve a critical shortage. The provisions are all listed there. I suppose the board would advise the government, and the government would act under the GATT.

Senator Grafstein: What article is that?

Mr. Crowe: Article XI of the GATT says, in general, that there should be no prohibitions or restrictions other than those set out. The only provision in Article XI that seems to be relevant is that you can have export prohibitions to relieve critical shortages, but Article XX has a list of general exceptions to the provisions of Article XI and sets out a list of things that you can do notwithstanding the general prohibition on restrictions, but only three are cited in the Free Trade Agreement. So I take it that only three of those GATT exceptions are endorsed with respect to energy by the Free Trade Agreement, although the GATT is still there. The others are not relevant. The three that are touched on are the three that could be relevant in restricting exports of energy goods.

Senator MacEachen: You have drawn an interesting conclusion which I had not thought about, that in those circumstances it would be the GATT upon which the government would rely in taking action, and it would be the government that would take the action, not the National Energy Board, although the government would instruct the board.

[Traduction]

Canada va pouvoir désormais préserver l'avenir et veiller à l'approvisionnement en énergie des générations futures?

Ça fait peut-être un peu vieux jeu de raisonner ainsi, mais l'on a toujours considéré que l'Office national de l'énergie était un organisme créé à l'origine par M. Diefenbaker pour s'assurer qu'aucune vente ne serait faite à l'étranger à moins que l'ONE n'ait la certitude que les Canadiens bénéficient d'un approvisionnement garanti.

Je conclus peut-être à tort que ce pouvoir est quelque peu diminué. Qui reprend maintenant le flambeau; le gouvernement? Que perd-on dans ce secteur?

M. Crowe: Le gouvernement devra agir dans le cadre de l'Accord si ce dernier est signé et fait force de loi dans les deux pays. Le gouvernement sera bien évidemment lié par l'accord. Il devra respecter toutes les clauses de l'accord.

Comme je l'ai dit précédemment, j'émetts des réserves sur l'utilité de cette mise en alerte permanente que l'on a vu par le passé. Dans une certaine mesure, elle gênait la bonne marche de l'exploration et de la mise en valeur de nos ressources et nous aurions eu davantage de pétrole et de gaz si nous avions pris moins de garanties, mais il s'agit là d'une analyse bien personnelle des mesures prises par le passé.

J'imagine que l'Office informera le gouvernement s'il estime que la situation est de nature à justifier un recours à l'une de ces exceptions prévues par le GATT afin de conserver des ressources épuisables, d'assurer la bonne marche d'un plan de stabilisation du gouvernement, de garantir l'accès à un produit, de remédier à une situation de pénurie locale ou d'éviter une pénurie critique ou en réduire la portée. Toutes les clauses figurent dans l'accord. Je pars du principe que l'Office informera le gouvernement et que ce dernier prendra des mesures aux termes du GATT.

Le sénateur Grafstein: De quel article s'agit-il?

M. Crowe: L'article XI stipule qu'il ne devra pas y avoir de manière générale d'interdictions ou de restrictions à l'exception de celles qui sont expressément mentionnées. La seule clause de l'article XI qui semble pertinente est celle qui prévoit qu'il est possible d'interdire les exportations pour remédier à une pénurie critique. L'article XX prévoit cependant un ensemble d'exceptions de nature générale à l'application des clauses de l'article XI et on y indique toute une liste de mesures que l'on peut prendre en dépit de l'interdiction générale des restrictions, mais trois d'entre elles seulement sont reprises dans l'Accord de libre-échange. J'en conclus que trois seulement des exceptions concernant l'énergie prévues par le GATT sont éternisées par l'Accord de libre-échange, même si le GATT est toujours là. Les autres ne sont pas pertinentes. Les trois exceptions indiquées sont celles qui pourraient être invoquées pour restreindre l'exportation de produits du secteur de l'énergie.

Le sénateur MacEachen: Vous venez de tirer une conclusion intéressante à laquelle je n'avais pas pensé, c'est que, dans ces circonstances, ce serait aux règles du GATT que le gouvernement ferait appel pour prendre les mesures nécessaires et que ce serait le gouvernement et non l'Office national de l'énergie

[Text]

Mr. Crowe: Part II of the National Energy Board Act says that the board is an adviser to the government. Of course, there is now the Department of Energy, Mines and Resources. That department was not in existence when the board was established. It, presumably, would be advising the government as well. But you are right, it would essentially be the government, based on whatever views of the board it wished to make use of.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are saying that the agreement, in a sense, simply covers the ground of the General Agreement on Tariffs and Trade.

I read Article 902 paragraph 2 as follows:

The Parties understand that the GATT rights and obligations affirmed in paragraph 1 prohibit—

And it goes on. It seems to me that this is an interpretation of the GATT.

Mr. Crowe: Yes, it is an interpretation of the GATT.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is not the GATT, but an interpretation which is now being stated and agreed to by the two contracting parties. Therefore, it is an advance on the GATT.

Mr. Crowe: To go back to paragraph 1 of Article 902 it says:

—the Parties affirm their respective rights and obligations under the *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)—

It is true that paragraph 2 of Article 902 is an interpretation of what the GATT means, and perhaps it goes beyond the GATT.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In these days of Supreme Court interpretations, we are very sensitive to understandings.

Mr. Crowe: You are right.

Paragraph 2 is certainly interpretive of the GATT.

I am not a GATT expert. One may not find those exact words in the GATT, but then they go on to say what export restrictions you can put on and under what terms in Article 904. It states:

Either Party may maintain or introduce a restriction otherwise justified under the provisions of Articles XI:2(a) and XX(g), (i) and (j) of the GATT—

So clearly those particular restrictions are endorsed in this agreement. That is why I have focused on them. But you can use them only subject to the proportionality provision; and further that you cannot impose a higher price for exports than is set for domestic purchases.

[Traduction]

qui prendrait ces mesures, bien qu'il donnerait des instructions à l'Office.

M. Crowe: On peut lire à la partie II de la Loi sur l'Office national de l'énergie que l'Office est le conseiller du gouvernement. Bien entendu, il y a aujourd'hui le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Ce ministère n'existait pas lors de la création de l'Office. On peut penser que lui aussi va pouvoir conseiller le gouvernement. Mais vous avez raison, ce sera au gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent, en s'inspirant des conseils de l'Office qu'il jugera bon d'utiliser.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous nous dites que dans une certaine mesure l'accord se contente d'occuper le même terrain que l'accord général sur le commerce et les droits de douane.

Je vous lis le paragraphe 2 de l'article 902:

Les parties comprennent qu'en vertu des droits et obligations de l'accord général mentionnés au paragraphe 1, il leur est interdit . . .

Et l'on poursuit dans la même veine. Il me semble que c'est là une interprétation du GATT.

M. Crowe: Oui, c'est une interprétation du GATT.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce n'est pas au GATT, mais à une interprétation de cet accord à laquelle souscrivent les deux parties contractantes. C'est donc un progrès par rapport au GATT.

M. Crowe: Pour en revenir au paragraphe 1 de l'article 902, on peut lire:

— Les parties confirment leurs obligations et droits respectifs en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT) . . .

Il est vrai que le paragraphe 2 de l'article 902 est une interprétation du sens qu'il convient de donner au GATT et qu'il va peut-être plus loin que le GATT.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À une époque comme la nôtre, caractérisée par les interprétations de la Cour suprême, nous sommes très sensibles aux interprétations.

M. Crowe: Vous avez raison.

Le paragraphe 2 est à n'en pas douter une interprétation du GATT.

Je ne suis pas un spécialiste du GATT. Il est possible que cette formulation ne se retrouve pas exactement dans le GATT, mais l'accord précise ensuite à l'article 904 quelles sont les restrictions que l'on peut appliquer aux exportations et à quelles conditions. Cet article stipule:

Une partie peut maintenir ou introduire une restriction autrement justifiée en vertu des articles XI:2(a) et XX(g), (i) et (j) du GATT . . .

Donc, de toute évidence, ces restrictions particulières sont entérinées par l'accord. Voilà pourquoi j'en ai longuement parlé. Toutefois, on ne peut y recourir que sous réserve de respecter la clause de proportionnalité et à condition, en outre, de ne pas imposer un prix plus élevé à l'exportation qu'au plan intérieur.

[Text]

One may emerge from the market and that would not upset things.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you saying that under Article 904 there is an advance on the GATT, that the GATT permitted certain interventions in the four circumstances you have mentioned, but that if Canada, for example, were to intervene for any one of those four purposes, then proportionality would apply?

Mr. Crowe: That is not in the GATT. That is brought into play by this new agreement.

Senator Roblin: Can I pursue that point a step further? Am I right in thinking that the right of the GATT is that you cannot discriminate with respect to this item of trade between the two countries, that the basic GATT rule is no discrimination.

Mr. Crowe: That is right.

Senator Roblin: So it follows that proportionality is not exactly out of step with that.

Mr. Crowe: Proportionality is something new. Of course the whole idea of a Free Trade Agreement is that it allows you to discriminate between those two parties as opposed to the other members of the GATT.

Senator Roblin: The point I am trying to get at is the point Senator Stewart has raised, and that is to what extent the GATT arrangements—which we appear to have ignored in days gone by, I may be wrong on that, but I have that impression—measure up or compare with what is in the Free Trade Agreement.

Mr. Crowe: I think the Free Trade Agreement in this respect goes beyond the GATT. Clearly we are giving to the United States this proportionality that we do not, for example, have to give to Japan, although I have heard that the Japanese and others are extremely interested in the fact that we are telling the United States that we will live up to the GATT. They are saying “We are members of the GATT. Why don’t you live up to the GATT with us?”

That might take them some distance in having a claim to Canadian energy resources that might otherwise be restricted, but if we did restrict, they would not have this safeguard built into the Free Trade Agreement.

Senator Roblin: I find it interesting that if my impressions are correct, that we have not done much about the GATT on this matter in past activities, past controls of either price or quantity—

Mr. Crowe: It has not had much impact on energy goods, because essentially only one country was interested, the United States. We have not exported natural gas to anyone else because it is difficult to export except by pipeline. We have had a few shipments of oil to Japan, but it has been mainly Canada-U.S. business. One way or another, I suppose the United States might have cited the GATT at some point, but I do not recall if they ever did.

[Traduction]

On peut sortir du marché sans que la situation soit bouleversée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Donc, d’après vous, l’article 904 va plus loin que le GATT; le GATT autorisait certains types d’interventions dans les quatre cas que vous avez mentionné mais, à partir du moment où le Canada voudrait par exemple intervenir pour l’une de ces quatre raisons, la clause de proportionnalité s’appliquerait?

M. Crowe: Ça ne vient pas du GATT. Cette clause intervient du fait du nouvel accord.

Le sénateur Roblin: J’aimerais poursuivre dans cette voie. Ai-je raison de dire que le droit prévu par le GATT, c’est que l’on ne peut faire de discrimination dans un secteur commercial quelconque entre les deux pays, que la règle fondamentale du GATT est l’absence de discrimination?

M. Crowe: Vous avez raison.

Le sénateur Roblin: Il s’ensuit donc que la clause de proportionnalité n’est pas très éloignée de cet objectif.

M. Crowe: La proportionnalité est une nouveauté. Bien entendu, à la base de l’accord de libre-échange, il y a l’idée que l’on peut établir des discriminations entre les deux parties contractantes par rapport aux autres membres du GATT.

Le sénateur Roblin: En disant cela, je veux reprendre l’argument soulevé par le sénateur Stewart, qui se demande jusqu’à quel point les règles du GATT, dont on ne semble pas voir tenu compte par le passé—je peux me tromper, mais c’est l’impression que j’en retire—s’apparentent ou se comparent à ce que l’on trouve dans l’Accord de libre-échange.

M. Crowe: Je considère que sur ce point l’Accord de libre-échange va plus loin que le GATT. Il est indéniable que nous accordons aux États-Unis cette clause de proportionnalité dont nous n’avons pas par exemple à faire bénéficier le Japon, bien que j’ai entendu dire que les Japonais et d’autres pays dressent l’oreille en entendant que nous assurons aux États-Unis que nous allons respecter les règles du GATT. Ils se disent «nous sommes nous aussi membres du GATT. Pourquoi ne pas respecter les règles du GATT en ce qui nous concerne?».

Ce n’est peut-être pas demain que l’on revendiquera les ressources énergétiques canadiennes qui pourraient faire autrement l’objet de restrictions mais, à partir du moment où nous imposerons des restrictions, ils ne bénéficieront pas de cette garantie telle qu’elle figure dans l’Accord de libre-échange.

Le sénateur Roblin: Il me paraît intéressant de constater que, si mes impressions sont exactes, nous n’avons pas fait grand chose par le passé pour respecter les règles du GATT sur toute ces questions du contrôle des prix ou des quantités...

M. Crowe: Il n’y a pas eu de grandes conséquences sur les biens énergétiques parce qu’essentiellement un seul pays était intéressé, les États-Unis. Nous n’avons pas exporté de gaz naturel ailleurs, parce qu’il est difficile d’en faire l’exportation si ce n’est par gazoduc. Nous avons envoyé quelques cargaisons de pétrole au Japon, mais les échanges se sont faits avant tout entre le Canada et les États-Unis. Sous une forme ou sous une autre, j’imagine que les États-Unis ont sûrement invoqué le

[Text]

Senator Roblin: I find it curious that they did not invoke the GATT when they thought we were being particularly nasty to them.

Mr. Crowe: I don't know why they didn't.

Senator Grafstein: Neither did the provinces.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps there was no statement of understanding as there will be now.

Senator Roblin: We will presume that what we still agreed to in the first place we agree to now. That is not hard to swallow.

Mr. Crowe: Yes.

Senator MacEachen: I want to see if I can get Mr. Crowe to help me on the aspect of "standing on guard" again.

If the National Energy Board does not stand on guard it can at least view with alarm.

I take it that you are quite prepared to see a situation where there is no test applied, at least concretely, that reserves a particular segment of supply for Canadians. To put it another way: Are you prepared to see the market clean out our energy resources without anyone doing anything about it? They will run out rapidly unless someone makes a decision at some point and says, "This is what we will do for the future."

Mr. Crowe: The trouble is that the decisions that we make and the consequences of guarding the resource in the past have normally meant interfering with and restricting the market and restricting the cash flow for exploration and development. The result is that we have had less available resources than we might otherwise have had. Of course, there is an ultimate limit at some point; these are finite resources, and at some point down the road—it may be a long way—even the last of the oil sands and heavy oil will have been developed. It is a difficult thing to legislate and administer effectively the things that would otherwise happen in the market if industry were left to make its own deals with Canadians and foreign buyers. I have been looking at it, to a considerable extent, from the point of view of the producing industry and the producing parts of the country where it is a major source of income and economic activity.

Canada still has perhaps 30 years of proven reserves of natural gas in relation to current total production. If we tried to restrict exports to the United States the consequence—at least for some period of time—would be that we would find, develop and prove up less gas. At what point that would cease to be the case, I do not know.

[Traduction]

GATT à un moment donné, mais je ne m'en souviens pas exactement.

Le sénateur Roblin: Je trouve étrange qu'ils n'aient pas invoqué les règles du GATT lorsqu'ils considéraient que nous leur faisions toutes les misères du monde.

M. Crowe: J'ignore pour quelle raison ils ne l'ont pas fait.

Le sénateur Grafstein: Les provinces ne l'ont pas fait non plus.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Peut-être n'y avait-il aucun protocole d'accord, contrairement à ce qui se passera désormais.

Le sénateur Roblin: Nous partirons du principe que ce dont nous avons convenu au départ, nous en convenons toujours maintenant. Ce n'est pas difficile à admettre.

M. Crowe: En effet.

Le sénateur MacEachen: Voyons si M. Crowe peut me donner d'autres précisions sur la nécessité d'être «sur un pied d'alerte».

Si l'Office national de l'énergie ne monte pas la garde, il peut au moins sonner l'alarme.

Je m'aperçois que vous êtes tout disposé à accepter une situation selon laquelle aucun critère ne serait appliqué, du moins concrètement, pour réserver une certaine part des approvisionnements aux Canadiens. Dit d'une autre manière: Êtes-vous prêts à accepter que le marché fasse table rase de nos ressources énergétiques sans rien faire pour y remédier? Ces ressources vont rapidement disparaître si quelqu'un ne dit pas à un moment donné: «Voilà ce que nous allons faire en prévision de l'avenir.»

M. Crowe: Le problème, c'est que les décisions que nous avons prises par le passé pour «monter la garde» auprès de nos ressources, nous ont logiquement amené à intervenir dans le jeu des forces du marché et à restreindre les approvisionnements ainsi que les liquidités disponibles pour l'exploration et la mise en valeur de ces ressources. En conséquence, nous avons eu moins de ressources à notre disposition que si nous avions agi autrement. Bien entendu, il y a toujours une limite; ce ne sont pas des ressources infinies et, à un moment donné—ce n'est peut-être pas pour demain—même le dernier gisement de sable bitumineux et de pétrole lourd auront été mis en valeur. Il est bien difficile de légiférer et d'administrer efficacement toutes les activités qui auraient pu survenir au sein du marché et de l'industrie si on avait laissé les entreprises canadiennes passer leurs propres accords avec les acheteurs étrangers. Je me suis penché longuement sur la question en partant du point de vue des producteurs et des régions productrices du pays pour qui ce secteur est une source importante de revenus et d'activité économique.

Le Canada a encore quelque chose comme 30 ans de réserves prouvées de gaz naturel compte tenu de sa production totale actuelle. Si nous cherchions à restreindre les exportations en direction des États-Unis, la conséquence—du moins pendant un certain temps—serait que nous trouverions moins de gaz et que nous aurions moins de réserves prouvées. À par-

[Text]

With respect to oil, beyond the light crudes we have substantial reserves of heavy oil and oil sands. The National Energy Board, after it got controls in force on oil exports, virtually phased out exports of light and medium crude oil. In retrospect, the result of that was that we have less of it than we would otherwise have had. The time will come when that would no longer be true, though.

Senator MacEachen: But it is true that those were the years when you were president of the National Energy Board, is it not?

Mr. Crowe: That is right. That is why I said that I was not pointing a finger at the government only.

Senator MacEachen: I understand, and I am not reviving it to ask you to recant or anything because I am sure that there were solid reasons why the National Energy Board recommended, in four reports, that we ultimately phase out exports to the United States, despite the fact that in 1970, as I recollect, the National Energy Board was knocking on the door of the United States because it thought it had lots to sell.

When you refer to 30 years it makes me uncertain because I have seen those prognostications made and proved incorrect—not because of any malice, but because of the difficult signs of prediction. I think it is important to state—and hopefully we will go into it—that you had an instrument in the 1970s which will not even be available to the Canadian government in the future with respect to the restriction of exports to the United States. As chairman of the board at that time you could recommend to the government a gradual phase out of exports to the United States, presumably because of supply considerations. If it ever happens in the future that we have shortages we cannot cease our exports to the United States; we have to give them, as you have described and as the Free Trade Agreement provides, proportional access. Isn't that a difficulty?

Mr. Crowe: It could be some time. However, I doubt if it will be in circumstances that can be foreseen now; but no one can look too far ahead.

In fact, our reserves and our potential for discovering new reserves was much greater than we realized. Also, the world supplies were large, but there was an interruption in the flow from the Middle East at that time. If the industry is to be allowed to grow and develop there has to be some security on the part of buyers that supplies will continue to be available. This is perhaps more important with natural gas, which tends to be on longer-term contracts than with respect to oil.

[Traduction]

tir de quel moment cette relation cesse d'être vraie, je n'en sais rien.

Pour ce qui est du pétrole, nous avons en plus du pétrole léger des réserves importantes de pétrole lourd et de sables bitumineux. Après avoir mis en place les mesures de contrôle des exportations de pétrole, l'Office national de l'énergie a pratiquement éliminé les exportations de pétrole brut léger et demi-lourd. Avec le recul, nous constatons que nous avons eu moins de pétrole à notre disposition que si nous avions agi autrement. Bien entendu, il arrivera un moment où cet enchaînement ne sera plus vrai.

Le sénateur MacEachen: Pourtant, c'est pendant cette période que vous étiez président de l'Office national de l'énergie, si je ne me trompe?

M. Crowe: C'est tout à fait exact. C'est pourquoi j'ai déclaré que mes statistiques n'accusaient pas uniquement le gouvernement.

Le sénateur MacEachen: Je comprends bien et je ne cherche pas à vous obliger à faire amende honorable ou à présenter des excuses quelconques, car je suis sûr que l'Office national de l'énergie avait de bonnes raisons pour recommander, dans quatre de ses rapports, que nous allions jusqu'à supprimer les exportations en direction des États-Unis en dépit du fait qu'en 1970, si ma mémoire est bonne, l'ONE frappait à la porte des États-Unis parce qu'il estimait avoir des quantités à vendre.

Lorsque vous nous parlez de 30 ans de réserves, je suis sceptique, car ce genre de prévision s'est souvent révélé faux, non pas parce qu'on a cherché à tromper délibérément les gens, mais parce que les critères de prévision sont aléatoires. Je considère qu'il est important d'affirmer, et j'espère que nous reviendrons sur le sujet, que vous disposiez au cours des années 1970 d'un outil que le gouvernement canadien ne pourra même plus songer à utiliser à l'avenir pour limiter les exportations vers les États-Unis. À l'époque, en tant que président du Conseil d'administration, vous pouviez recommander au gouvernement une réduction progressive des exportations vers les États-Unis en raison, peut-on penser, de considérations liées aux approvisionnements. Si jamais le même chose se produit à l'avenir, si nous faisons face à une pénurie, nous serons dans l'impossibilité d'arrêter nos exportations vers les États-Unis; il nous faudra les approvisionner, comme vous nous l'avez expliqué, en fonction de la clause de proportionnalité de l'Accord de libre-échange. N'y a-t-il pas là un problème?

M. Crowe: Ça pourrait nous arriver. Je doute toutefois que ce soit dans des circonstances que l'on peut prévoir aujourd'hui, mais il est bien difficile de sonder l'avenir lointain.

Dans la pratique, nos réserves et notre potentiel de découverte étaient supérieurs à ce que nous pensions. Par ailleurs, l'offre mondiale était considérable, mais il y avait eu à l'époque une interruption des approvisionnements en provenance du Moyen-Orient. Pour que l'industrie puisse croître et prospérer, il faut que les acheteurs aient jusqu'à un certain point la garantie que les approvisionnements ne vont pas être interrompus. C'est peut-être encore plus important pour le gaz naturel où les contrats ont tendance à être à plus long terme que pour le pétrole.

[Text]

The United States concern, not as reflected in this agreement but the concern you encounter in talking to people in the industry in the United States, is that we are shipping too much and that we are taking markets away from indigenous U.S. production both for oil and for natural gas.

The Chairman: I have had Senator Grafstein and Senator Bosa on my list for some time.

Senator Grafstein: I was going to ask some questions but I would comment that I found your evidence interesting in a way because it really undermined all the tenets of economics 20 and everything else that I sort of built an economic philosophy on.

Essentially what you have told us is that government tools reflecting supplies, export mechanisms dealing in any way, shape or form in the interference with the marketplace, is counterproductive. One could conclude, if I were a wag, which I am not, that thank God now for the Americans because they are now interfering in their market by imposing restrictions there, so somehow their market system is going to be disturbed while ours is not, and therefore, to follow your argument, we should be proponents of restrictions in the American marketplace on exports in order to allow our marketplace to generate supply so we could be in a much better overall economic position.

I know that that is not what you are saying, but one could draw a conclusion along those lines. But you vitiated for me the notion of economic comparative advantage, that in fact if we have resources in this country, by giving up or not using the tools a national government might have, we have no way of manipulating the national resource to our comparative advantage.

So I have a sort of concluding question to ask you, and that is this. In the energy field, which I suppose most observers would feel is part and parcel of sovereignty in the historic sense, should the government have any tools whatsoever in order to preserve or protect the national economy in Canada or is it better for the government to just get out of the way and allow market conditions to deal with it? Why should we worry about the National Energy Board? Why should we worry about the cabinet in Canada? Why should we worry about Parliament? Why don't we just allow market conditions to take place, because you have concluded, based on your very distinguished career and record on both the public and private sides of the border, that market conditions are the best determinate factor in terms of allocating resources in the country, so let's all go away. This is sort of a letter of resignation. Let us all leave and let the market take over.

That is the logical extension of what you have said based on some 30 years of public and private experience, and if that is the case maybe we should resign. I am not talking just about us, I am talking about the national government. Why spend

[Traduction]

Ce qui inquiète les États-Unis, on ne le voit pas dans cet accord mais on s'en aperçoit en parlant avec les responsables du secteur aux États-Unis, c'est que nous expédions trop de pétrole et que nous enlevons des marchés à la production nationale des États-Unis, tant dans le secteur du pétrole que dans celui du gaz naturel.

Le président: Le Sénateur Grafstein et le Sénateur Bosa attendent leur tour depuis un certain temps déjà.

Le sénateur Grafstein: J'allais vous poser un certain nombre de questions, mais je voudrais d'abord commenter en disant que j'ai trouvé votre témoignage intéressant d'une certaine manière, car il fait litière de tous les principes fermement établis depuis 20 ans et dont je m'étais inspiré pour me faire une philosophie économique.

En substance, vous nous dites que les moyens que se donne le gouvernement pour intervenir au niveau de l'offre et des mécanismes d'exportation et influencer d'une manière ou d'une autre sur le marché donnent des résultats contraires aux objectifs fixés. Si j'étais un mauvais plaisant, ce qui n'est pas le cas, je dirais qu'il faut remercier dieu au nom des Américains, qui interviennent aujourd'hui sur leurs marchés en imposant des restrictions, ce qui fait que leurs mécanismes de marché vont être en quelque sorte bouleversés alors que les nôtres resteront intacts. En conséquence, si je suis bien votre analyse, nous devrions nous faire les avocats des restrictions imposées par les États-Unis sur le marché des exportations de façon à permettre à notre propre marché de produire les richesses nécessaires pour le plus grand bien de notre économie.

Je sais bien que ce n'est pas là ce que vous nous dites, mais on pourrait tirer ce genre de conclusion. Vous avez cependant jeté une ombre sur la notion d'avantages économiques comparatifs qui faisait que dans mon esprit, si nous avions des ressources dans ce pays et si nous les abandonnions ou si nous n'utilisions pas les moyens mis à la disposition d'un gouvernement national, nous perdions la possibilité d'user des ressources nationales à notre avantage.

Je vous poserais donc la question suivante pour finir. Dans le domaine de l'énergie, que la plupart des observateurs considèrent à mon avis comme faisant partie intégrante de la souveraineté d'un pays au sens historique du terme, doit-on donner au gouvernement les moyens de préserver ou de protéger l'économie du Canada ou est-il préférable que le gouvernement s'efface purement et simplement et laisse jouer les forces du marché? Pourquoi se préoccuper de l'office national de l'énergie? Pourquoi se préoccuper du Cabinet au Canada? Pourquoi se préoccuper du Parlement? Pourquoi ne pas laisser jouer tout simplement les forces du marché puisque vous avez conclu, à l'issue d'une brillante carrière et sur la foi de vos états de service, tant dans la Fonction publique que dans le secteur privé, que le jeu des forces du marché est le meilleur moyen de répartir les ressources dans ce pays. Laissons donc tout tomber. C'est en quelque sorte une démission. Abandonnons tout et faisons confiance au marché.

C'est la conclusion logique que l'on doit tirer de vos propos s'appuyant sur 30 ans d'expérience dans la Fonction publique et le secteur privé et, s'il en est bien ainsi, il serait peut-être préférable pour nous de démissionner. Et je ne parle pas seule-

[Text]

the taxpayers' money, even as a statistical tool? The market will tell us what, where and how in a much better way.

Mr. Crowe: In general I would agree with that. We do have a free enterprise economy. The government does not set out to control the production and distribution and export of all of the goods in our economy. We don't have an export agency that says what can be exported and handles all the business. Control has been applied in a sometimes more extensive, sometimes more limited way, to energy products. In fact, for many periods the controls we have had have not had much bite because for one reason or another the market has not been adequate enough to take up all the exports we were prepared to allow.

Except for a period in the seventies and early eighties we never controlled the export of oil, from the time the board was established, or before that. From the beginning of the oil industry in Canada until the Arab embargo in 1973 we didn't have any controls on oil exports, and they were removed with the Western Accord in 1984. So we had about a decade of oil export controls.

I do think that by and large the operations of the market are a better guide and will produce better allocation of resources and probably produce more reserves available to be used than if officials in government attempt to a greater or lesser extent to control it. I do believe in a free enterprise economy.

Senator Grafstein: I don't want to take theological sides on a free economy or an interventionist economy. I guess my faith is built in a mixed economy. But let me test the notion about market-based allocation of resources based on what is in the best national interests. The issue that I came first in contact with, probably at the same time you met Senator MacEachen, was an issue that was convulsing the country. It was before my time but I remember it well because I was going to school, and that was the national pipeline debate. I just wonder whether or not your notion of market would have had any impact on a national government that decided that markets should make the determination, or would we have ended up with a national distribution grid that fairly allocated the resources east and west in some fashion without government intervention, or if we had left it to market conditions would we have ended up with the same contours in the country? Probably not.

Mr. Crowe: Well, I think that building the TransCanada Pipeline was comparable in some ways to the railroads and some guidance was needed to get a line built in that direction.

Senator Grafstein: But everybody will tell you that the national transportation policy, the national railways, were not

[Traduction]

ment de nous, je parle du gouvernement du pays tout entier. Pourquoi dépenser l'argent des contribuables, même à des fins statistiques? Le marché saura, lui, nous donner l'heure juste.

M. Crowe: Dans l'ensemble, je suis d'accord avec vous. Nous avons une économie caractérisée par la libre entreprise. Le gouvernement ne fixe pas les normes de production, de distribution et d'exportation de l'ensemble des biens de notre économie. Nous n'avons pas d'institut d'exportation pour nous indiquer ce qui doit être exporté et qui doit s'en charger. Nous avons appliqué à l'occasion ce genre de contrôle à une échelle plus restreinte et dans les limites plus strictes, comme par exemple dans le secteur des produits énergétiques. D'ailleurs, les nombreuses périodes de contrôle n'ont pas eu beaucoup d'effets parce que, pour une raison ou pour une autre, le marché n'a pas réussi à absorber tout ce que nous voulions exporter.

Si l'on excepte une période allant de la fin des années 70 au début des années 80, nous n'avons jamais exercé de contrôle sur les exportations de pétrole, tant après qu'avant la création de l'Office. Pendant toute la période qui va des débuts de l'industrie pétrolière au Canada jusqu'à l'embargo arabe de 1973, nous n'avons exercé aucun contrôle sur les exportations de pétrole, et nous en avons abandonné le principe avec l'accord de l'Ouest signé en 1984. La période des contrôles a donc duré à peu près dix ans.

Je considère que dans une large mesure le marché est un meilleur guide, qu'il permet de mieux répartir les ressources et qu'il entraîne probablement la découverte d'un plus grand nombre de réserves que lorsque les fonctionnaires du gouvernement s'efforcent plus ou moins de contrôler le marché. Je suis partisan d'une économie caractérisée par le libre-entreprise.

Le sénateur Grafstein: Je ne veux pas me lancer dans des querelles d'école sur la libre-entreprise et l'interventionnisme. Pour ma part, je suis plutôt partisan d'une économie mixte. Voyons cependant qu'elle est la validité du principe de l'affectation des ressources en fonction du jeu des forces du marché, et ce qui protège le mieux les intérêts nationaux. La première grande question à laquelle j'ai été confrontée, probablement à l'époque où vous avez rencontré le Sénateur MacEachen, divisait fortement le pays. Je n'étais pas encore en politique, mais je m'en souviens bien car j'allais à l'époque à l'école; il s'agissait du débat sur le gazoduc national. Je me demande si vos principes de libre entreprise auraient pu justifier qu'un gouvernement national décide de laisser jouer le jeu des forces du marché et si l'on aurait obtenu en fin de compte un réseau de distribution national répartissant équitablement les ressources à l'est et à l'ouest du pays sans aucune intervention du gouvernement, ou si en laissant faire le marché nous aurions obtenu la même configuration au sein du pays? IL est probable que non.

M. Crowe: J'imagine que la construction du gazoduc de Trans-Canada se compare dans une certaine mesure à la mise en place des chemins de fer et qu'un certain schéma directeur était nécessaire.

Le sénateur Grafstein: Pourtant, tout le monde va vous dire que la politique nationale des transports, que les voies de chemin de fer du pays, n'ont pas été mises en place en fonction de

[Text]

based on economy because the lines would not have been east and west, they would have gone down to St. Paul.

Mr. Crowe: Senator Grafstein, that is when I think I was agreeing with you, that in that case there certainly was a policy to have a line that would bring natural gas to eastern Canada, although that line would not have been built had there not been at the time a very substantial export market and, as you will remember, the initial line connected with U.S. lines south of the Great Lakes through the United States in order to reach a market to help pay for that line. The amount of market in eastern Canada had to be built up to support the line built north of the lakes.

The National Energy Board maintains untrammelled, as far as I can see, its jurisdiction over the authorization of the construction of pipelines and over the regulation of pipelines. I would not want to suggest that there would be a back door to doing something that you agreed not to do. The oil pipeline is very full now with so much heavy oil which takes more pipeline space per day, so to speak, than light oil. The oil pipeline and the gas pipelines are at capacity, and any new major export requires new facilities. That is not mentioned anywhere in the agreement, so the board has to decide that these facilities are in the public convenience and necessity, and the certificate issued by the board has to be confirmed by the government.

So there is still that authority, maybe only because, I think, the energy sections were done in the frantic last weeks of negotiations and maybe nobody thought of it, but the authority over pipeline construction is there.

I am not quite sure of the point about the TransCanada Pipeline. I think it was a good thing it was built. I think in the end it took a lot of help from the government to get it built, but it also took export markets. Without those there would have been no project at all.

Senator Grafstein: According to the history that I read, market-based conditions alone would not have allowed that pipeline to be built. It required strong, stern government intervention, whether one agrees with it or not.

Mr. Crowe: Surely.

Senator Grafstein: I am just trying to conclude as to what powers are left. You say that that power is still left to be exercised if the government so chose.

Mr. Crowe: That's right.

The Chairman: My memory may be wrong but I thought most of the government intervention was to pay the extra cost to make it go north of the Great Lakes instead of through the States.

Senator Grafstein: That's my point.

The Chairman: It still would have brought the gas east. Is that not correct? It is a long time ago. Senator Bosa.

[Traduction]

critères économiques car, sinon, les chemins de fer ne seraient pas allés l'est en ouest, ils seraient descendus du côté de St. Paul.

M. Crowe: Sénateur Grafstein, je suis d'accord avec vous pour dire que, dans ce cas, il fallait de toute évidence une politique visant à amener le gaz naturel dans l'est du Canada, bien qu'en l'occurrence le gazoduc n'aurait pas été construit s'il n'y pas eu à ce moment là des débouchés à l'exportation substantiels et la ligne d'origine jointe aux lignes américaines, vous vous en souviendrez, au sud des Grands Lacs sur le territoire des États-Unis, de façon à desservir un marché permettant de la rentabiliser. Il fallait développer le marché de l'est du Canada pour rentabiliser la ligne construite au nord des Grands Lacs.

L'Office national de l'énergie n'a rien perdu de sa compétence, si je ne me trompe, en matière d'autorisation de la construction et de réglementation des gazoducs et des oléoducs. Loin de moi l'idée qu'il y aurait une issue de secours qui nous permettrait de faire ce que l'on a convenu de ne pas faire. L'oléoduc est engorgé à l'heure actuelle par le pétrole lourd qui prend plus de place en quelque sorte que le pétrole léger. L'oléoduc et les gazoducs tournent à pleine capacité et, si l'on veut exporter bien davantage, il convient de construire d'autres installations. Ce n'est dit nulle part dans l'Accord de sorte qu'il appartiendra à l'Office de décider si ces nouvelles installations répondent aux besoins du public et le certificat délivré par l'Office devra être confirmé par le gouvernement.

Il reste encore ce pouvoir, peut-être j'imagine parce que les articles consacrés à l'énergie ont été rédigés pendant les dernières semaines de négociations précipitées et parce qu'il est possible que personne n'y ait pensé, mais le pouvoir d'autoriser la construction des oléoducs et des gazoducs reste entier.

Je n'ai pas d'opinion bien arrêtée sur la question du gazoduc de Trans-Canada. Je pense que sa construction a été une bonne chose. Je considère qu'en dernière analyse, l'aide du gouvernement a beaucoup compté dans sa construction, mais il fallait aussi pouvoir compter sur des marchés à l'exportation. Sans ces derniers, le projet n'aurait tout simplement pas été possible.

Le sénateur Grafstein: D'après ce que j'ai pu lire à ce sujet, le simple jeu des forces du marché n'aurait pas pu amener la construction de ce gazoduc. Il fallait une intervention ferme et décidée du gouvernement, que cela nous convienne ou non.

M. Crowe: Certainement.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais juste conclure sur les pouvoirs qui nous restent. Vous nous dites que le gouvernement peut encore exercer ses pouvoirs s'il décide de le faire.

M. Crowe: C'est exact.

Le président: Si ma mémoire est bonne, il me semble qu'une grande part de l'intervention du gouvernement a consisté à défrayer le supplément de coût pour que le gazoduc puisse passer au nord des Grands Lacs et non au sud.

Le sénateur Grafstein: C'est là où je voulais en venir.

Le président: Le gaz aurait de toute façon été acheminé jusque dans l'est du pays. Est-ce que je me trompe? Ça s'est passé

[Text]

Senator Bosa: The Attorney General of Ontario said that provincial laws which require upgrading the processing of natural resources in Canada may now be subject to challenge as improper export restrictions. Does the agreement constitute an infringement on provincial powers which require upgrading, or was this always included in the rules of GATT?

Mr. Crowe: I am afraid I am not really sure and perhaps I should not venture a comment on it. I haven't really looked at the provisions, for example, dealing with uranium except that I think under the agreement we can no longer insist that it be upgraded in Canada, and by the same token the United States cannot refuse to accept it for refinement in the United States. To go to an area that I know more about, I don't think there is anything, for example, to prevent the refinement of crude oil in Canada. We have a very considerable business exporting refined products as well as crude, and I don't think the agreement would have any impact on that.

Senator Bosa: But the Canada act confers on the provinces exclusive jurisdiction over non-renewable resources in investment, management and development. If a premier were to exercise this power to reduce the amount of production, for example, would this trigger a reaction in the agreement?

Mr. Crowe: It is possible. It seems to me that the most important provision in the new constitutional section 92A is a shared jurisdiction. It also gives the province jurisdiction over the export out of the province and therefore that would also include export out of the country. But that is a shared jurisdiction. Any laws a province may pass under that heading must be consistent with any federal law because it obviously goes into the area of trade and commerce. So I think that if a province made laws or regulations that had the effect of restricting exports or doing something to exports that would be contrary to the agreement, the agreement would be violated. The Government of Canada has a responsibility to see that the agreement is honoured. The provinces are not specifically bound, but the government undertakes to ensure observance by the provinces, and I would think that anything a province did that had a direct impact on exports might come under federal jurisdiction in any event. However, I am not a lawyer and I should not be venturing constitutional opinions.

Senator Bosa: There were a lot of questions put to you on proportionality.

Mr. Crowe: Yes, sir.

Senator Bosa: If I understand it correctly, in the event of an energy crunch Canada must continue to make available to the

[Traduction]

il y a déjà bien longtemps. Je donne la parole au Sénateur Bosa.

Le sénateur Bosa: Le procureur général de l'Ontario a déclaré que les lois provinciales exigeant l'amélioration de la transformation des matières premières situées au Canada pourraient bien être désormais contestées et qu'on pourrait leur reprocher de restreindre indûment les exportations. L'accord empiète-t-il sur les pouvoirs qu'ont les provinces d'exiger un enrichissement sur place ou cette clause a-t-elle toujours figuré parmi les règles du GATT?

M. Crowe: Je ne peux malheureusement pas vous répondre avec certitude et je peut-être ne devrais-je pas m'aventurer sur ce terrain. Je n'ai pas vraiment regardé par exemple les clauses qui s'appliquent à l'uranium et je peux seulement vous dire qu'en vertu de l'Accord, je ne pense pas que l'on puisse désormais exiger qu'il soit enrichi au Canada et qu'en contrepartie, les États-Unis ne peuvent refuser de l'accepter pour qu'il soit raffiné aux États-Unis. Pour en revenir à un domaine qui m'est plus familier, je pense que rien n'empêche par exemple que l'on raffine le pétrole brut au Canada. Nous avons un important courant d'exportation de produits raffinés comme de pétrole brut et je ne pense pas que l'accord vienne changer quoi que ce soit.

Le sénateur Bosa: Mais la constitution du Canada confère aux provinces une compétence exclusive sur les ressources non renouvelables, qu'il s'agisse d'investissement, de gestion ou de mise en valeur. À partir du moment où un premier ministre voudrait exercer ce pouvoir et réduire par exemple les quantités produites, les clauses de l'accord viendraient-elles à jouer?

M. Crowe: C'est possible. Il m'apparaît que la principale disposition du nouvel article 92A de la constitution est le partage des compétences. On y voit que les provinces sont compétentes en ce qui a trait aux exportations à l'extérieur de leur territoire et cela vaut donc aussi bien entendu pour les exportations qui sortent du pays. Toutefois, il s'agit d'une compétence conjointe. Toute loi adoptée par une province dans ce domaine devra être compatible avec les lois fédérales parce qu'elle se rattache bien évidemment au domaine des échanges et du commerce. Il m'apparaît donc que si une province adopte des lois ou des règlements ayant pour effet de restreindre les exportations ou d'agir sur les exportations d'une manière contraire à l'accord, il y aura infraction aux règles de l'accord. Il incombe au gouvernement du Canada de veiller à ce que l'accord soit respecté. Les provinces ne sont pas expressément liées, mais le gouvernement s'engage à faire en sorte que les provinces le respectent et j'imagine que tout ce que pourrait faire une province qui aurait des incidences directes sur les exportations relèverait dans tous les cas de la compétence fédérale. Je ne suis cependant pas juriste et je ne veux pas me lancer dans une interprétation constitutionnelle.

Le sénateur Bosa: De nombreuses questions vous ont été posées sur la clause de proportionnalité.

M. Crowe: En effet.

Le sénateur Bosa: Si je comprends bien, au cas où il y aurait pénurie d'énergie, le Canada serait tenu de continuer à approvisionner les États-Unis en fonction des quantités moyennes

[Text]

United States the average of the imports for the past three years. For how long would this go on? I mean, is there a limit?

Mr. Crowe: It does not spell it out. I see the point you are making, sir. It simply says that if we put on some restrictions, then we have to give them the proportion that they were getting during that 36-month period or whatever other period may be agreed. The assumption is that there is going to be a restriction on domestic production and on exports, so the total amount would be going down but that proportion would remain. They would have the right to that proportion. We don't have to ensure that they get it but they have a right to seek that proportion. They can't be prevented by government regulation from contracting up to that proportion. I think that would continue as long as that restriction continued.

Supposing that the United States had been buying overall 30 per cent of Canada's total supplies of natural gas and we came to a situation where we could bring in a restriction that was authorized by the GATT, during the period of that restriction, as I understand it, the United States would have the right to continue to seek and to contract for up to 30 per cent of our total supply. The government doesn't have to do anything to help them. We are not obligated to deliver it or anything but they have the right to seek privately, if they can, to contract for that proportion, and I guess that would continue as long as that restriction continued.

Senator Bosa: But there is no time limit? It doesn't say 5 years or 10 years or until the supply is changed?

Mr. Crowe: No, it doesn't seem to. If you were restricting below what they would otherwise like to buy, you can't put them below that proportion of supplies that they were getting in the previous 36-month period.

Senator Roblin: By government regulation.

Mr. Crowe: By government regulation. They may not be able to contract for it or Ontario may be able to outbid them or whatever, but, as Senator Roblin says, it would not be by government regulation.

The Chairman: Mr. Crowe, coming back to the question of proportionality, I did have a note here to ask you whether or not you argued against the intervention in the marketplace by the government as heavily as it did in the seventies. You now stand foursquare with Mr. Gorbachev, do you, that the marketplace really must be looked upon more favourably.

Mr. Crowe: When you are working for the government it is very easy to find good reasons for supporting the policy that

[Traduction]

importées au cours des trois années antérieures. Pendant combien de temps cette situation pourrait-elle durer? J'entends par là, est-ce qu'il y a une limite?

M. Crowe: Ce n'est pas précisé. Je vois bien où vous voulez en venir. Il est dit simplement que si nous voulons imposer des restrictions, il nous faut accorder aux États-Unis le même pourcentage que celui qu'ils recevaient au cours de la période de 36 mois antérieure ou de toute autre période dont on pourra fixer la durée. Le principe de cette formule, c'est que l'on restreindra à la fois la production intérieure et les exportations, de sorte que la quantité totale diminuera et que le pourcentage restera le même. Ils ont le droit de conserver le même pourcentage. Nous ne sommes pas tenus de leur garder, mais ils auront le droit de chercher à l'obtenir. Le gouvernement ne pourra les empêcher par voie de réglementation d'obtenir par contrat ce pourcentage. J'imagine que la formule sera maintenue tant que dureront les restrictions.

En supposant que les États-Unis aient acheté au total 30 p. de la production canadienne de gaz naturel et que l'on en arrive à une situation justifiant que des restrictions soient imposées aux termes du GATT, d'après mon interprétation de l'accord, les États-Unis auront le droit, pendant toute la période de restriction, de continuer à exiger et à importer par voie de contrat un maximum de 30 p. de leur production totale. Le gouvernement n'a pas à leur venir en aide. Nous ne sommes pas tenus de livrer les quantités correspondantes ni de faire quoi que ce soit mais, de leur côté, ils ont le droit de chercher à passer des contrats privés, s'ils le peuvent, pour obtenir ce pourcentage, et j'imagine que la situation se poursuivra tant que dureront les restrictions.

Le sénateur Bosa: Mais n'y a-t-il pas de limite dans le temps? N'y a-t-il pas un délai de cinq ans ou de dix ans et n'a-t-on pas prévu une clause en cas de modification de la production?

M. Crowe: Non, il ne semble pas. Si vous imposez des restrictions les amenant à acheter des quantités moindres que celles qu'ils souhaiteraient, vous ne pouvez pas les obliger à enlever moins que le pourcentage obtenu au cours de la période de 36 mois qui a précédé.

Le sénateur Roblin: Par voie de réglementation du gouvernement.

M. Crowe: Par voie de réglementation du gouvernement. Il est possible qu'ils ne puissent pas passer de contrat dans ce but ou que l'Ontario réussisse à faire une meilleure offre sur le contrat ou qu'un autre facteur de ce genre intervienne mais, comme le dit le sénateur Roblin, ce ne sera pas au moyen d'une réglementation du gouvernement.

Le président: M. Crowe, pour en revenir à la question de la proportionnalité, j'avais bien l'intention de vous demander si vous étiez à l'époque pour ou contre l'interventionnisme forcé du gouvernement sur le marché, tel qu'on a pu le voir au cours des années 1970. Vous êtes aujourd'hui tout à fait dans la ligne de M. Gorbachev, n'est-ce pas, qui considère qu'il ne faut pas mésestimer le marché.

M. Crowe: Quand on travaille pour le gouvernement, il est très facile de se donner d'excellentes raisons d'appuyer la poli-

[Text]

everybody else is working on together. It is a very rare person who says, "That's a lousy policy and I am going to fight it no matter what it means." In the circumstances of the 1970s, I don't claim to have foreseen at that time how things were going to work out any more than anybody else did, and at the time what we did seemed to me to be reasonable. Looking back at it now I think that we should be very careful indeed about plunging into such controls again. I think that many of them were perverse or counterproductive, or whatever the word is, in the way in which they worked out, but as to whether I opposed them at the time when I worked for the government in the Privy Council Office or in the National Energy Board, I don't think so.

The Chairman: The second question I had was relative to the GATT. Much of what we did in the seventies would have been a clear offence, it seems to me, under the GATT but nobody raised it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is this testimony, Mr. Chairman?

The Chairman: No, no, no.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are interpreting the GATT.

The Chairman: The witness can comment on this. A couple of minutes ago you said, as I understood it, you thought the reason that no objection was taken under the GATT as a result of government actions during the seventies was that our principal trading partner in this was the United States.

Mr. Crowe: As to why they didn't from time to time complain if they were upset about some of the things we were doing, I just don't know. I don't ever recall it being put on a GATT basis. Maybe others do. Maybe there were some references to GATT, but there were none that came to my attention. We were talking to the United States continually about energy matters, and for much of the period when I was concerned with energy we were trying to get them to take more. Then the world turned around and they wanted all they could get and we were restricting them. But we were in constant consultation and discussion about how to try to work these things out in a way that was reasonable to both countries. We were certainly always very careful to try to avoid cutting back abruptly on any U.S. buyers or any U.S. industries or communities that had built up a dependence. There was a period in the midst of very tight controls in a very, very bad winter—I think it was 1977—when we made available a lot of additional energy on very short notice on an emergency basis because it was represented and the government agreed that there was an urgent shortage, and schools and hospitals, and so on, were going to suffer. Without any regard to the existing regulations and controls over a fairly extended period the board helped and the government helped to make available to the United States additional supplies of natural gas and of a whole range of oil products, without any export control on them at all and without raising the price above the going prices.

[Traduction]

tique que tout le monde s'efforce de mettre en œuvre. Il est très rare qu'une personne se lève pour dire: « Cette politique est catastrophique et je m'y oppose quel qu'en soit le prix. » Au cours des années 1970, je ne peux pas dire que j'ai vu mieux que les autres ce qui allait se passer et, à l'époque, ce que nous faisions me paraissait raisonnable. Avec le recul, je me dis maintenant qu'il serait très imprudent de se lancer de nouveau dans ce genre de mesures de contrôle. Je considère que nombre d'entre elles ont eu des effets pervers ou ont donné des résultats contraires aux objectifs fixés, selon la formule que l'on préfère employer, mais je ne peux pas dire que je m'y sois opposé lorsque je travaillais au gouvernement et que j'occupais un poste au Bureau du Conseil privé ou à l'Office national de l'énergie.

Le président: La deuxième question que je voulais vous poser a trait au GATT. La jeure partie de ce que nous avons fait au cours des années soixante-dix était tout à fait contraire à mon avis aux règles du GATT, mais personne ne l'a relevé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Est-ce là un témoignage, Monsieur le Président?

Le président: non, absolument pas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous êtes en train d'interpréter le GATT.

Le président: Le témoin pourra faire ses commentaires. Si je vous ai bien compris, vous nous avez dit il y a quelques minutes qu'à votre avis c'est parce que les États-Unis sont notre principal partenaire commercial que l'on ne s'est pas opposé en vertu des règles du GATT aux mesures prises par notre gouvernement au cours des années soixante-dix.

M. Crowe: Pourquoi ne sont-ils pas plaints alors qu'ils étaient mécontents d'un certain nombre de mesures que nous avons prises? Je ne sais pas. Je ne me souviens pas que l'on se soit réclamé du GATT. D'autres s'en souviendront peut-être. Il est possible que l'on se soit référé au GATT à un moment donné, mais ce n'est pas venu à ma connaissance. Nous étions constamment en discussion avec les États-Unis sur les questions d'énergie et, pendant la majeure partie de la période au cours de laquelle je me suis occupé d'énergie, nous avons cherché à faire en sorte qu'ils importent davantage. C'est quand tout a été bouleversé et qu'ils voulaient importer au maximum que nous leur avons imposé des restrictions. Mais nous avons toujours eu des pourparlers et des consultations sur la façon de régler ces problèmes dans les meilleurs intérêts des deux parties. C'est ainsi que nous avons toujours bien pris soin d'éviter de réduire brutalement les approvisionnements d'un acheteur ou d'un secteur ou groupe d'entreprises des États-Unis devenus dépendants de notre production. Il y a eu une période, au moment où les contrôles étaient très stricts et où l'hiver a été très dur—je crois que c'était en 1977—où nous avons dû mettre d'urgence une grande quantité d'énergie sur le marché parce qu'on nous a fait comprendre, et le gouvernement en a convenu, que la pénurie était grave et que des écoles, des hôpitaux, etc., allaient en souffrir. Sans tenir compte des règlements et des contrôles existants, sur une assez longue période, l'Office a contribué, de même que le gouvernement, à mettre sur le marché des États-Unis des quantités supplémentaires de gaz naurel et de produits pétroliers divers sans imposer aucun

[Text]

So it was not a hostile relationship between Canada and the United States, most of the time anyway. It was a matter of cooperation and attempting to meet one another's reasonable needs. So far as Canada was concerned, when the shortage in the difficult period of the seventies arrived, we certainly felt we should get the full world price for our exports. With respect to natural gas that meant intervening in existing contracts and raising the prices. The National Energy Board recommended that to the government, and I think we have no apologies for that. I think that was good. I do think it went beyond what the market would bear, that we continued doing it and raised the prices higher than was just and reasonable. With respect to oil, what we did, of course, was to put an export charge on so that the country got the higher price in the United States, but the producers did not get it, at least not directly although eventually some of it trickled down to them in various other ways.

The Chairman: We are running late so I have just one last question. On Article 904 and the proportionality section, nearly all of the relevant discussion we have had so far, not only tonight but on other occasions, has been the consequences as a result of a decrease in availability; in other words, a cut-off, let's say, of water-borne oil as a result of a world crisis such as OPEC. Then, if we cut back in Canada by 15 per cent, for the sake of argument, we must only cut our exports to the United States by 15 per cent.

What I am concerned about is that if there were such a crisis in world supply—and this would apply to oil and not gas—coming across the ocean and it got cut off coming to Canada, and if we had the capacity to turn the taps up substantially in Canada to produce more in order to look after eastern Canadians who were at that point looking to be supplied by water-borne oil, and if we had the mechanism through reversing the pipeline to Montreal or even putting it in railway cars to get additional oil down to the east to alleviate their problem, do you read the proportionality section as being such that if we increased production by 25 per cent—the United States would be suffering from the same cut-off crisis—we would then have to increase our production to the United States proportionately? In other words, if we had an extra half million barrels a day that we could lift out of our wells, and they U.S. had been taking 25 per cent of our production prior to that, would we have to give them 25 per cent of that increase?

[Traduction]

contrôle à l'exportation et sans en augmenter le prix au-dessus du prix courant.

Il n'y avait donc pas d'hostilité dans les relations entre le Canada et les États-Unis, du moins dans la plupart des cas. Il s'agissait de collaborer et de chercher à tenir compte des besoins raisonnables de chacun. Pour ce qui est du Canada, avec l'arrivée de la pénurie et l'entrée dans la période difficile des années soixante-dix, nous avons bien sûr considéré que nous devions obtenir l'intégralité du prix pratiqué au niveau mondial au titre de nos exportations. En ce qui concerne le gaz naturel, cela signifiait qu'il nous fallait intervenir au sujet des contrats existant et augmenter les prix pratiqués. C'est ce que l'Office national de l'énergie a recommandé au gouvernement et il n'y a pas de quoi en avoir honte. Je pense que ce fut une bonne chose. Certes, je considère que nous sommes allés plus loin que ce que pouvait supporter le marché et que nous avons continué à augmenter les prix au-delà de ce qui était juste et raisonnable. Sur le pétrole, nous avons bien entendu imposé une taxe à l'exportation, de sorte que notre pays obtenait un prix plus élevé aux États-Unis, sans que les producteurs en bénéficient, du moins pas directement, car ils en ont recueilli les bénéfices par différents circuits détournés.

Le président: Le temps passe et je voudrais vous poser une dernière question. Au sujet de l'article 904 et de la clause de proportionnalité, presque toutes nos discussions sur la question ont porté jusqu'à présent, non seulement aujourd'hui, mais lors des autres séances, sur les conséquences d'une diminution de l'offre; soit s'il y avait par exemple une baisse des quantités de pétrole acheminées par voie d'eau sous l'effet d'une crise mondiale comme celle de l'OPEP. Donc, si nous pratiquons une réduction de 15 p. 100 au Canada, pour les besoins de la démonstration, nous ne devons réduire nos exportations vers les États-Unis que de 15 p. 100 là aussi.

Ce qui m'inquiète, c'est que si une telle crise se produisait au niveau des approvisionnements mondiaux—et ce serait dans le secteur du pétrole et non dans celui du gaz—ceux qui nous parviennent ici après avoir traversé l'océan, si les quantités qui parviennent au Canada étaient réduites et si nous avions la possibilité de tourner davantage le robinet ici même au Canada et produire plus pour répondre aux besoins des habitants de l'est du Canada qui jusqu'alors étaient alimentés par le pétrole venu d'outre-mer; si nous avions les moyens d'inverser la circulation du pétrole dans l'oléoduc de Montréal ou même d'acheminer le pétrole par wagons de chemin de fer afin d'alimenter les gens de l'est et d'alléger leurs difficultés, considérez-vous que la clause de proportionnalité exige qu'à partir du moment où nous augmentons la production de 25 p. 100 et que les États-Unis souffrent de la même crise d'approvisionnement, nous serons tenus d'augmenter dans la même proportion la part de notre production qui va aux États-Unis? En d'autres termes, si nous réussissions à sortir de nos puits un demi million de barils de plus de pétrole par jour, et si les États-Unis importaient jusque-là 25 p. 100 de notre production, serions-nous tenus de leur fournir en outre 25 p. 100 de cette augmentation?

[Text]

Mr. Crowe: If I understand you, sir, if there were a crisis and we were able to increase production to meet Canadian needs—

The Chairman: Yes.

Mr. Crowe: Well, if we haven't put any restrictions on what the United States is buying from Canada, I don't think this agreement would be triggered at all. This is triggered by a restriction. If we have not restricted what they can get, then we have no proportionality obligation to them and if we increase production and meet the additional Canadian needs by increasing production, I would not think that this has—

The Chairman: I am sorry. In my scenario they would have a more serious shortfall if there was a cut-off of water-borne oil and they would be in our market bidding very heavily.

Mr. Crowe: So we would have to put a restriction on. We would be restricting the United States.

The Chairman: We would have to give them their share?

Mr. Crowe: We would give them the share that they were getting previously.

Senator MacEachen: I was going to interject that I understood the analysis provided by Ambassador Ritchie, but in the case you describe, Mr. Chairman, namely an international crisis that would disrupt supply collectively to countries or to one or two, provisions would come into effect which would obligate us under the IEA to share with the United States in any event, regardless of the FTA.

The Chairman: That's right, and I suppose it almost comes down to the point that anything serious enough to get us into too bad a bind under the proportionality section would be serious enough to trigger the IEA.

Mr. Crowe: That's right.

The Chairman: We are sort of there anyway.

Senator MacEachen: Only with respect to oil

Mr. Crowe: To oil.

The Chairman: Oh, yes, I am speaking of oil. I have one last question. I think someone a few minutes ago spoke of our ability to cut back exports if there were a perceived shortage of reserves in Canada. We were talking about reserves, and so on, for 25 years. Under the GATT provision you can intervene under "g" relating to conservation of exhaustible natural resources. How would you interpret that?

Mr. Crowe: That's right, but it goes on to say, "If such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption . . ." Your measures to conserve exhaustible resources have to be applied to affect Canadian production and Canadian consumption and not just be applied to exports. I guess you could say that the surplus

[Traduction]

M. Crowe: Si je vous comprends bien, au cas où il y aurait une crise et où nous serions en mesure d'augmenter la production pour répondre aux besoins du Canada.

Le président: Oui.

M. Crowe: Et bien, à partir du moment où nous n'avons appliqué aucune restriction aux achats faits par les États-Unis au Canada, je ne pense pas que les clauses de l'accord joueraient. Elles ne jouent qu'en cas de restriction. Si nous n'avons aucunement restreint les quantités qu'ils peuvent obtenir, nous n'avons alors aucune obligation envers eux en vertu de la clause de proportionnalité et si nous augmentons la production et réussissons ainsi à répondre aux besoins du Canada, je ne pense pas que . . .

Le président: Excusez-moi mais, selon mon scénario, il y aurait une pénurie plus grave à partir du moment où les quantités provenant d'outre-mer par la voie des eaux seraient réduites, ce qui se répercuterait fortement sur notre marché.

M. Crowe: Donc, il y aurait une restriction. Nous imposons des restrictions aux États-Unis.

Le président: Il nous faudrait leur donner leur part?

M. Crowe: Il nous faudrait leur donner la part qu'ils avaient antérieurement.

Le sénateur MacEachen: J'allais dire tout haut que j'ai bien compris l'analyse fournie par l'Ambassadeur Ritchie mais, dans le cas que vous décrivez, monsieur le président, soit une crise internationale touchant l'ensemble des approvisionnements de plusieurs pays ou de la totalité d'entre eux, nous serions de toute façon tenus de partager avec les États-Unis en vertu des clauses de l'Accord international sur l'énergie, quelles que soient les clauses de l'Accord de libre-échange.

Le président: C'est vrai, et j'imagine qu'à partir du moment où une situation nous met en difficulté en vertu de la clause de la proportionnalité, elle est suffisamment grave pour faire jouer les clauses de l'Accord international sur l'énergie.

M. Crowe: C'est exact.

Le président: Nous en sommes là de toute façon.

Le sénateur MacEachen: Seulement en ce qui a trait au pétrole.

M. Crowe: En ce qui a trait au pétrole.

Le président: Oui, bien sûr, je parle du pétrole. Je voudrais poser une dernière question. Il me semble que quelqu'un a parlé il y a quelques minutes et la possibilité de réduire le niveau des exportations à partir du moment où l'on craint une diminution des réserves au Canada. Ça fait 25 ans que nous parlons des réserves et de tout ce qui les entoure. Selon les règles du GATT, il est possible d'intervenir au titre du paragraphe I qui traite de la conservation des ressources naturelles épuisables. Comment interprétez-vous cette clause?

M. Crowe: C'est vrai, mais il est dit ensuite que ces mesures doivent s'accompagner de restrictions de la production et de la consommation intérieures. Les mesures visant à conserver des ressources épuisables doivent aussi être appliquées à la production et à la consommation canadiennes et ne pas s'en tenir uniquement aux exportations. Je pense que l'on peut dire que les

[Text]

provisions in the National Energy Board Act applies only to exports, and I would think that it was essentially there to do exactly this. To do it under the GATT you would also have to be restricting Canadian production or consumption. Well, you are not going to do that until you are really very short, because you are obviously not going to cut back on Canadians until it is essential to do so, whereas the surplus provisions of the National Energy Board allowed you to look ahead a long period and say, "We will make an estimate of what Canada might need over a long period of time," or later provisions that the board devised would have allowed exports only as long as there is at least a 15 to 1 ratio of reserves to production. Those things you do in advance before you are hurting at home, so to speak, whereas this ties it down to a situation where you have to make restrictions in Canada for Canadians and you cannot restrict exports unless you are also doing that.

The Chairman: I had hoped that we could stop at the latest by 6.30 o'clock, so I would ask you to dwell on this question and perhaps you could let us have a letter on the subject. In my layman's mind the thing about the proportionality section that bothers me is not so much if we have, say, 25 per cent of our oil production going to the United States and you have to reduce it by 10 per cent or increase it by 10 per cent, but if the marketplace resulted in our putting out 60 per cent to 70 per cent of our oil from western Canada to the United States, because for economic reasons eastern Canada was being adequately served from Venezuela and elsewhere, we could then in the event of a crisis find ourselves where the proportionality was not just dealing with a small portion of our production but with a very large portion of our production—and this also applies to natural gas—which could get us into the sort of bind that the gas people from Ontario were describing whereby you have 20 per cent or 30 per cent cutback to Canadians being equivalent to only a 3 per cent cutback to the United States.

That gets into a very major sort of calculation. I don't know if other members of the committee wish to press on with that now or adjourn and ask Mr. Crowe if he would let us have his thoughts on it later.

Senator MacEachen: I had thought we were going to finish at 6 o'clock but since we are here at 6.30 I am quite prepared to go on. I have some questions on this point.

Senator Roblin: I have some points that I want to raise.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I hope I am on your list.

The Chairman: If Mr. Crowe will continue we will carry on. You are saying, Senator MacEachen, that you would like to go on?

[Traduction]

critères relatifs aux excédents qui figurent dans la Loi sur l'Office national de l'énergie ne s'appliquaient qu'aux exportations; ce n'était pas leur seul but. Pour se conformer aux clauses du GATT, il faudrait aussi restreindre la production et la consommation canadienne. En conséquence, on en viendrait difficilement à cette extrémité à moins que la pénurie soit très grave puisque, évidemment, on ne va imposer des restrictions aux Canadiens qu'à partir du moment où c'est indispensable, alors que les critères de l'Office national de l'énergie s'appliquant aux excédents vous autorisaient à prévoir la situation longtemps à l'avance et à déclarer: «Nous allons évaluer ce dont le Canada peut avoir besoin sur une longue période» ou encore les critères qu'aurait par la suite établis l'Office auraient autorisé les exportations que dans la mesure où les réserves sont quinze fois plus importantes que la production. Ce genre de mesure, vous les prenez à l'avance, avant d'avoir mal, si je peux m'exprimer ainsi, alors que dans le cas que nous examinons, il vous faut aussi imposer des restrictions au Canadiens, au Canada même, avant de pouvoir restreindre les exportations.

Le président: J'espérais pouvoir en terminer au plus tard à 18 h 30 et je vous laisserai donc réfléchir à loisir à toute cette question en vous demandant éventuellement de nous envoyer une lettre à ce sujet. En tant que profane, ce qui me gêne au sujet de la clause de proportionnalité, ce n'est pas tant que nous ayons par exemple 25 p. 100 de notre production de pétrole qui s'en va aux États-Unis et qu'il nous faille la réduire ou l'augmenter de 10 p. 100, mais le fait que si, par exemple, les règles du marché nous amenaient à expédier 60 ou 70 p. 100 de notre pétrole de l'ouest du Canada aux États-Unis parce que, pour des raisons économiques, l'est du Canada est parfaitement approvisionné par le Venezuela ou par d'autres fournisseurs, nous nous retrouverions en cas de crise, en vertu de la clause de la proportionnalité, non pas obligés d'envoyer un faible pourcentage de notre production aux États-Unis, mais d'envoyer la plus grosse part de notre production, ce qui vaut aussi pour le gaz naturel, et ce qui pourrait nous plonger dans le genre de situation sans issue qui nous a été décrite par les responsables du secteur du gaz de l'Ontario, aux termes de laquelle on verrait une réduction de 20 à 30 p. 100 imposée aux Canadiens se traduire par un équivalent de 3 p. 100 seulement aux États-Unis.

Voilà qui nous fait entrer dans des calculs, de la plus haute importance. Je demande aux membres du comité s'ils veulent continuer, ou lever la séance et demander à M. Crowe de nous faire connaître son point de vue plus tard.

Le sénateur MacEachen: Je croyais que nous finirions à 18 h, mais puisque nous sommes là à 18 h 30, autant continuer. J'ai plusieurs questions à poser à ce sujet.

Le sénateur Roblin: J'aimerais aussi poser un certain nombre de questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Inscrivez-moi aussi sur votre liste.

Le président: Si M. Crowe est prêt à continuer, nous pouvons continuer. Vous nous dites, sénateur MacEachen, que vous êtes prêt à continuer?

[Text]

Senator MacEachen: I would like to go on if others will stay.

Senator Roblin: My next committee starts at 7 o'clock, so I have lots of time.

Senator MacEachen: And Senator Stewart has some questions.

The Chairman: Mr. Crowe, you are able to stay a short time?

Mr. Crowe: As long as you wish, sir.

The Chairman: Thank you. Let's press on, then. Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to follow on, Mr. Chairman, from just where you were. I realize that it is hard to foresee, but we have to be prepared for the unforeseen. Let's take the situation to which you referred just now, Mr. Chairman, where because of market conditions we established over a 36-month period heavy exports of oil to the United States, perhaps not as high as your 70 per cent but let's say 50 per cent. When that rate of export has been established for 36 months, the Government of Canada, perhaps advised by the National Energy Board, perceives an approaching shortage, possibly attended by very high prices. I put it that way so it is clear that we are not in a situation where the agreement on an international energy program would come into effect.

Suppose we have that situation and the government of the day decides to do what it can do under GATT to conserve exhaustible natural resources and decides to cut back production and consumption. What situation are we going to have? How defensible will the proportionality rule be in that situation? We will have high and continually high exports. We will have a cutback on the availability of oil in Canadian markets, particularly in eastern markets, and as the chairman has pointed out the impact of our cutback is not going to be seen as fair because it is going to impact much more seriously on Canadians than on Americans. The proportion is going to reduce our pie, which is a smaller pie, much more than it is going to reduce the American pie, which is a much, much larger pie.

Would you like to be on a political platform defending the proportionality rule in that circumstance, and would you extend your thinking, when you are preparing a speech to defend the proportionality rule, to the situation with regard to a gas shortage? How would you defend this on a political platform or even in a class in logic?

Senator MacEachen: A class in Canadian nationalism.

Mr. Crowe: I think it is a bit late in my career to envisage being on a political platform.

Senator MacEachen: Oh, things change.

Mr. Crowe: That's true. I have seen some of the sort of horrendous arithmetic of the Ontario Natural Gas Association,

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Oui, si les autres sont d'accord.

Le sénateur Roblin: Mon prochain comité commence à 19 heures, j'ai donc largement le temps.

Le sénateur MacEachen: Et le sénateur Stewart a des questions à poser.

Le président: Monsieur Crowe, pouvez-vous rester encore un peu?

M. Crowe: Aussi longtemps que vous le désirez.

Le président: Je vous remercie. Allons-y, donc. Je passe la parole au sénateur Stewart

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais poursuivre dans la voie que vient d'ouvrir le président. Je conçois que c'est difficilement prévisible, mais il faut être prêt à faire face à toute éventualité. Prenons l'exemple que vous venez de donner, Monsieur le Président, et imaginons qu'en raison du jeu des forces du marché nous ayons exporté sur une période de 36 mois un fort pourcentage de notre production pétrolière vers les États-Unis; peut-être pas 70 p. 100, mais disons 50 p. 100. Alors que ce rythme est atteint depuis 36 mois, le gouvernement du Canada, peut-être sur les conseils de l'Office national de l'énergie, perçoit l'arrivée d'une pénurie s'accompagnant éventuellement de prix très élevés. Je présente les choses ainsi pour qu'il soit bien clair que l'on ne se trouve pas dans une situation faisant intervenir les règles de l'Accord international sur l'énergie.

Supposons que nous soyons dans cette situation et que le gouvernement du moment considère qu'il doit faire tout ce qu'il lui est possible de faire en vertu du GATT pour conserver des ressources naturelles épuisables et décide de diminuer la production et la consommation. Quelle sera alors la situation? Comment pourra-t-on faire jouer la règle de la proportionnalité dans un tel cas? Nous aurons une diminution du pétrole disponible sur les marchés canadiens, notamment sur les marchés de l'est et, comme l'a fait remarquer le président, les réductions ainsi imposées ne seront pas jugées équitables parce qu'elles auront des effets plus marqués au Canada qu'aux États-Unis. Notre part du gâteau, qui est inférieure à celle des Américains, va subir une réduction proportionnellement bien plus grande.

Comment feriez-vous pour défendre sur le plan politique la clause de la proportionnalité dans de telles circonstances et qu'allez-vous pouvoir dire, en défendant cette règle, au cas où la pénurie s'étendrait au gaz? Comment justifier cette règle dans une plateforme politique ou même dans un cours de logique?

Le sénateur MacEachen: Dans un cours de nationalisme canadien.

M. Crowe: Je pense qu'il est un peu tard, à ce stade de ma carrière, pour envisager d'avoir à défendre une plateforme politique.

Le sénateur MacEachen: Vous savez, les situations changent.

M. Crowe: C'est vrai. J'ai eu l'occasion de voir le genre de calculs de fin du monde qu'ont fait les responsables de l'Asso-

[Text]

and I guess if we did come to that kind of situation where it clearly was going to be very damaging in Canada, and much less so in the United States because they use say 10 times as much as we do, in practice, as has always been the case between the two countries, we would get together and work out some ad hoc adjustment of it. I don't suppose that we would close any factories or any schools in Canada as a result of the strict application of the proportionality provision. That is not to say how it would seem to work in terms of the agreement. In practice I am sure that there would be meetings and there would be adjustments and some accommodations would be made. If we were in a position where the industry was strong and we were exporting 50 per cent of our total production, I presume it would mean that we had a pretty substantial total production with the other 50 per cent meeting our domestic needs so far as Canadian oil reaches. We would also no doubt be importing. If there were a sudden, abrupt catastrophic change of some sort, it might be international and another agency would come into force and everybody would be sharing, or if some unexpected natural calamity occurred that cut back our production, the language of the agreement would apply in the same way whether it was a minor adjustment or a big one, but in practice I guess we would simply have to work out some ad hoc arrangement that allowed us to bypass these provisions for the time being until whatever crisis it was had passed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But surely, Mr. Chairman, the proportionality rule is in there as an anticipation of the kind of situation we are talking about, otherwise it would not have been put in there. You seem to be saying that in the circumstances in which it might apply it will be bypassed.

Mr. Crowe: I think only if it was a very sudden, a very substantial change, not if it was something that was happening more gradually. After all, looked at from the other point of view, refineries have a requirement for Canadian crude and perhaps do not have other sources readily available and there are people dependent upon the products from that refinery. This was true with respect to the refineries built in the United States specifically to handle heavy crude, and we almost immediately exempted heavy crude from the 1970s restriction program because we couldn't refine it in Canada and the American refineries were built to take it. So that adjustment was quickly made and the heavy crude continued to go without export control.

Adjustments are made to meet practical situations in a sensible way. There are some communities in the northwestern part of the United States which depend 80 per cent to 90 per cent on Canadian gas. If for some reason we had to cut back the production of that gas, most of which comes from British Columbia, it would be ordinary good relations with the United States to do something in a pro-rata way to make sure we did not put the lights out in Seattle overnight. So, as a practical matter, even without this, we would try in general to continue to let the United States customers who had built up a depend-

[Traduction]

ciation du gaz naturel de l'Ontario et j'imagine que si l'on se retrouve dans ce genre de situation qui, de toute évidence, sera très préjudiciable pour le Canada et bien moins pour les États-Unis parce qu'ils consomment, disons dix fois davantage que nous, il nous faudra, dans la pratique, comme cela s'est toujours fait entre nos deux pays, s'asseoir autour d'une table et en arriver à un certain type de compromis. Je ne pense pas qu'il nous faille un jour fermer des usines ou des écoles au Canada du fait de l'application stricte de la clause de proportionnalité. Cela ne nous dit pas comment les choses vont fonctionner en vertu de l'accord. Dans la pratique, je suis sûr qu'il y aura des rencontres et des ajustements et que l'on en viendra à un certain type de compromis. Si nous nous trouvions dans une situation caractérisée par une industrie forte et des exportations s'élevant à 50 p. 100 de la production totale, j'imagine que notre production totale serait particulièrement élevée, les 50 p. 100 de la production restants répondant aux besoins de notre production intérieure en ce qui a trait au pétrole. En plus, nous importerions certainement du pétrole. En cas de catastrophe soudaine de ce type, la crise serait vraisemblablement internationale et un autre organisme serait créé pour que tout le monde partage ou, si ce genre de calamité totalement imprévue se produisait et amenait une réduction de notre production, la version actuelle de l'accord s'appliquerait, qu'il s'agisse d'une petite adaptation ou d'un véritable bouleversement mais, dans la pratique, j'imagine qu'il nous faudrait tout simplement élaborer un accord ad hoc nous permettant de traverser cette mauvaise passe en attendant de pouvoir de nouveau appliquer les dispositions de l'accord.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais, de toute évidence, Monsieur le Président, la clause de la proportionnalité est justement là en prévision de ce genre de situation, sinon elle n'aurait pas été mise là. Vous semblez laisser entendre que c'est justement dans les cas où cette clause a été prévue qu'on ne l'appliquera pas.

M. Crowe: Je me réfère uniquement à un bouleversement très soudain et très important, et non à une situation qui ferait son apparition de manière plus progressive. Après tout, si l'on adopte un autre point de vue, les raffineries ont besoin du pétrole brut canadien et n'ont peut-être pas d'autres ressources immédiatement disponibles et il y a des gens qui dépendent des produits qui sortent de ces raffineries. C'était vrai en ce qui concerne les raffineries construites précisément aux États-Unis pour traiter le pétrole brut lourd de l'application du programme de restrictions des années 1970 parce que nous ne pouvions pas le raffiner au Canada et parce que les raffineries des États-Unis avaient été conçues pour le raffiner.

Cet ajustement a été fait rapidement et le pétrole lourd a continué à être exporté sans aucun contrôle. Ces ajustements ont été apportés pour tenir compte logiquement des réalités. Il y a des collectivités dans le nord des États-Unis qui sont tributaires à 80 ou à 90 p. 100 du gaz canadien. Si, pour une raison quelconque, nous devons réduire la production de ce gaz, qui en majeure partie provient de la Colombie-Britannique, les simples relations de bon voisinage avec les États-Unis nous obligeraient à faire une répartition proportionnelle pour ne pas couper le courant du jour au lendemain à une ville comme

[Text]

ence have a fair share. Now we are putting it into the strict language of an agreement. I don't think that is necessarily a good thing to do, but by and large we have behaved in a responsible way in any case in such circumstances. When it is tied firmly into an agreement it undoubtedly raises more difficulties.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You seem to be saying that we can rely on understanding and good will. Evidently the Americans are not relying on understanding and good will. They have asked that this be put in there. I suspect that we did not force it upon them. But then you are saying that we can rely on understanding and good will to assure that they won't insist upon the terms of the agreement we have signed.

Mr. Crowe: I think in practice if the restriction were going to be disastrous for Canada and not all that important to the United States, I am sure that we would find some way to get it adjusted, but as it reads the the proportionality is there.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So the proportionality is there. Let me ask you another question, now that I have got you in a political role.

Senator MacEachen: Well, Mr. Crowe gave a very good answer on the political side. His conclusion was that he would not defend it on a platform, he would develop an adjustment that would avoid its implementation. I thought that was excellent.

Mr. Crowe: Well, I think that is probably what would happen. We work out a lot of things with the United States and we would do it again.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I want to ask another question based on a new market situation for oil and gas. Again perhaps you will look at it from a political viewpoint. I don't mean for any political party. How does a Prime Minister, assuming that you are in that role, deal with this question? I assume that if you have a rise in the international price of oil, a healthy rise such as would make the President of Imperial Oil very happy, the oil companies would be bringing in lots of money. The producing provinces would be reaping new wealth from oil and gas. We would be back to some of the circumstances of the period of the early seventies when Alberta revenues were so high that even Ontario was beginning to qualify for equalization payments.

[Traduction]

Seattle. Donc, dans la pratique, même sans cet accord, nous nous efforcerons de manière générale de continuer à donner leur part à nos clients des États-Unis qui dépendant de nos ressources. Aujourd'hui, nous formulons cette obligation par l'intermédiaire d'un accord officiel. Je ne pense pas que ce soit nécessairement une bonne chose mais, pour l'essentiel, nous avons agi de manière responsable dans les circonstances. Lorsqu'une telle obligation s'insère dans le cadre strict d'un accord, il est indéniable que cela crée davantage de difficultés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'après ce que vous nous dites, il semble que l'on peut faire confiance à la compréhension et à la bonne volonté de chacun. Pourtant, il est évident que les États-Unis ne font pas confiance à notre compréhension et à notre bonne volonté. Ils ont exigé que cette clause figure dans l'accord. J'imagine que ce n'est pas nous qui les avons forcé à l'insérer. Mais voilà que vous nous dites que l'on peut faire confiance à leur compréhension et à leur bonne volonté et que l'on peut être certain qu'ils n'insisteront pas pour nous obliger à respecter les termes de l'accord que nous avons signé.

M. Crowe: Je considère que dans la pratique, si les restrictions se révélaient désastreuses pour le Canada et négligeables pour les États-Unis, on peut être sûr que l'on trouverait le moyen de régler le problème, mais il n'empêche que la clause de la proportionnalité figure bien dans l'accord.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La clause de proportionnalité figure bien dans l'accord. J'aimerais vous poser une autre question, maintenant que je vous ai fait comprendre la dimension politique de l'affaire.

Le sénateur MacEachen: M. Crowe nous a donné une excellente réponse sur le plan politique. Il nous dit en conclusion qu'il ne défendrait pas cette clause dans le cadre d'une plateforme politique, qu'il mettrait au point un mécanisme d'ajustement pour éviter son application. Je pense que c'était là une excellente réponse.

M. Crowe: En effet, je pense que c'est probablement ce qui arriverait. Nous réussissons à arranger un grand nombre de choses avec les États-Unis et je pense que nous le ferions encore.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le Président, j'aimerais poser une autre question au sujet de la modification des forces du marché en ce qui a trait au pétrole et au gaz. Vous y verrez peut-être là encore une allusion politique, mais je ne me réfère à aucun parti politique en particulier. Que feriez-vous, si vous étiez premier ministre, face à une telle situation? Je suppose qu'une augmentation du prix mondial du pétrole, une augmentation conséquente de celles qui pourrait faire la joie par exemple du président d'Imperial Oil, permettrait aux compagnies pétrolières de gagner beaucoup d'argent. Les provinces productrices engrangeraient de nouvelles richesses tirées du pétrole et du gaz. Nous en reviendrions en quelque sorte à la période du début des années soixante-dix au cours de laquelle les recettes de l'Alberta étaient si élevées que même l'Ontario commençait à pouvoir prétendre aux paiements de péréquation.

[Text]

How long do you think any politician is going to be able to defend that situation where international oil companies are making vast profits as the result of an Arab-administered increase in oil prices and in which the producing provinces suddenly become the Texas of the north, without any way to tap those revenues? As I understand it, the only way to get at those new revenues would be the corporation income tax which, as I am sure you were going to tell us from your vast experience, is a hopelessly useless instrument for getting at natural resource companies' revenues. How long can this go on? How long is it politically defensible?

Mr. Crowe: Where does this Prime Minister come from?

Senator MacEachen: Let's say that he is from Prince Edward Island.

Senator Roblin: If he were from Newfoundland or Nova Scotia he would be rubbing his hands at the increased wealth in those two provinces which would result from this fortuitous situation. So maybe there would be a few more supporters around for provincial-producer rights than there has been in the past.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let's say he is a Prime Minister who wants to get re-elected by the majority of the people of Canada.

Senator Roblin: Well, you know, if that is the only criteria of a public man, the desire to get elected—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am not suggesting that it is the only criterion, but I am suggesting that it is the way to get out from the parochial approach which you are suggesting.

Mr. Crowe: So this question, sir, is not based on the Free Trade Agreement.

Senator Roblin: What he is saying is that might is right. That is what he is saying over there. The right of central Canada is might.

Mr. Crowe: Let it go on at least until they get paid back what was taken by the PGRT, and then you can look at it again. I am not joking. There was a period when Alberta, as you said, was doing very well, but as I recall, pretty heavy-handed action was taken that brought them down to earth, and a lot of money was taken out of the western petroleum economy over some period of years. Very substantial amounts were in effect a subsidy to the rest of the country in terms of the difference between going international prices and the prices at which oil and gas were sold in Canada. But you have heard this from Mr. Lougheed. You don't have to hear it from me.

Senator MacEachen: But he didn't convince us.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): At the expiration of the period to which you referred when they have

[Traduction]

Pendant combien de temps les politiciens vont-ils pouvoir justifier une telle situation, au cours de laquelle les multinationales du pétrole font des profits pharamineux en raison d'une augmentation du prix du pétrole organisée par les pays arabes et au cours de laquelle les provinces productrices se transforment subitement en Texas de Nord, sans que l'on ait la moindre possibilité de partager ces recettes? Si je comprends bien, la seule façon d'aller chercher ces nouvelles recettes serait de recourir à l'impôt sur le revenu des sociétés lequel, vous allez certainement me le confirmer en raison de votre vaste expérience, est un bien piètre moyen de tirer de l'argent des entreprises œuvrant dans le domaine des ressources naturelles. Combien de temps cette situation va-t-elle durer? Combien de temps pourra-t-on la justifier sur le plan politique?

M. Crowe: D'où vient ce premier ministre?

Le sénateur MacEachen: Disons qu'il vient de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Roblin: S'il venait de Terre-Neuve ou de la Nouvelle-Écosse, il se frotterait les mains en voyant le surcroît de richesses inespérées qui bénéficierait à ces deux provinces. Il y aurait donc peut-être un peu plus de partisans des droits des producteurs et des provinces que ce ne fut le cas par le passé.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Disons que c'est un premier ministre qui veut être réélu par la majorité de la population du Canada.

Le sénateur Roblin: Vous savez, si c'est le seul critère qui définit un homme public, le désir d'être élu . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne dis que c'est le seul critère, mais c'est la seule façon d'éviter les querelles de clocher dans lesquelles vous semblez vous lancer.

M. Crowe: Cette question ne s'appuie donc pas sur l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Roblin: Il nous dit que la force est le droit, voilà ce qu'il nous dit par là. Le droit du centre du Canada passe avant tout.

M. Crowe: On pourrait laisser les choses aller leur cours jusqu'à ce que ces provinces récupèrent tout ce qu'on leur a pris en vertu de la TRPG, ensuite on verra. Je ne plaisante pas. Je me souviens d'une époque où les choses allaient très bien en Alberta, comme vous nous le rappelez, mais, si je ne me trompe, nous leur avons pas mal forcé la main pour les ramener à la raison et des fonds importants ont été prélevés sur l'économie pétrolière des provinces de l'Ouest pendant un certain nombre d'années. Ces sommes importantes ont en effet servi à subventionner le reste du pays sous forme de différence entre le prix mondial et le prix auquel le pétrole et le gaz étaient vendus au Canada. Mais M. Lougheed vous en a certainement déjà parlé. Je n'ai pas besoin de vous le répéter.

Le sénateur MacEachen: Toutefois, il ne nous a pas convaincu.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Une fois que ces provinces auront recouvré leurs pertes, comme vous le

[Text]

recouped their losses, what instruments are going to be available if this agreement goes ahead?

Mr. Crowe: I see. You are still going to have the power to tax, and you are not limited to the income tax, as was shown in 1980 in Mr. MacEachen's budget. Do I have the right year?

Senator MacEachen: You are in the right decade. It was 1981.

Mr. Crowe: I am sorry, sir.

Senator MacEachen: It is all right. I try to forget those budgets, but nobody will let me.

Mr. Crowe: I don't see that those powers are lost by this agreement. I don't suggest they should be used. I think they should not be used, but I think there are powers to take money out of the petroleum industry if you think it is getting too much.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You could tax the corporations, you believe?

Mr. Crowe: Well, there were other taxes imposed. As long as you don't discriminate in pricing between Canada and the United States, I don't think this agreement impinges on it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And equalization on natural resource revenues is no longer applicable? Not under this agreement, of course.

Mr. Crowe: Alberta would have paid a lot to the equalization fund, I suppose, if they had been allowed to continue earning at the same rate. Anyway, that is a big issue and I don't want to deal with it lightly or casually.

Senator MacEachen: I know it is inferred at times that one ought not to talk about certain characteristics of the National Energy program. I don't have that reticence. In the case described by Senator Stewart, presumably we have a rapid escalation of international prices, as I think will inevitably be the case in the nineties, with the effects that Senator Stewart has mentioned, additional revenues for the producing provinces, additional revenues for the multinationals, and increased burdens for the maritime provinces, for example. Those burdens were very real and the government of the day certainly attempted to cushion the impact on the Atlantic provinces by a two-price system.

I gather that is now totally foreclosed to any future government if in the circumstances it wished to do so. Is that your interpretation?

Mr. Crowe: Having lower prices in Canada?

Senator MacEachen: Yes.

Mr. Crowe: I don't really think you can mandate or legislate lower prices than the price at which the energy goods are

[Traduction]

dites, quels seront les outils dont on disposera si l'accord est adopté?

M. Crowe: Je vous suis très bien. Il vous restera le pouvoir de fixer les impôts et vous n'êtes pas limité en ce qui a trait au pouvoir d'imposer les revenus, comme l'a bien montré le budget de M. MacEachen, en 1980, je crois. Est-ce que je me trompe d'année?

Le sénateur MacEachen: C'est la bonne décennie. C'était en 1981.

M. Crowe: Excusez-moi.

Le sénateur MacEachen: Je ne vous en tiens pas rigueur. J'essaie d'oublier ces budgets, mais tout le monde s'obstine à me les rappeler.

M. Crowe: Il ne me semble pas que ces pouvoirs disparaissent du fait de l'accord. Je ne veux pas dire par là qu'il faille les utiliser. Je pense en fait qu'il ne faut pas y recourir, mais ce n'en sont pas moins des pouvoirs qui permettent de prendre de l'argent à l'industrie pétrolière à partir du moment où vous considérez qu'elle en gagne trop.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous pensez que l'on pourrait imposer les sociétés?

M. Crowe: Et lieu, d'autres taxes étaient imposées. Dans la mesure où vous ne faites pas de discrimination au niveau des prix entre le Canada et les États-Unis, je ne pense pas que l'accord l'empêche.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles n'est plus possible? Pas en vertu de cet accord, bien entendu.

M. Crowe: L'Alberta aurait payé de grosses sommes d'argent au fonds de péréquation, j'imagine, si on l'avait autorisée à continuer à engranger des recettes au même rythme. Quoiqu'il en soit, la question est d'importance et je ne veux pas la traiter à la légère.

Le sénateur MacEachen: Je sais qu'on laisse entendre parfois qu'il vaut mieux ne pas parler de certaines caractéristiques du Programme énergétique national. Je n'ai pas ce genre de réticence. Selon le scénario décrit par le Sénateur Stewart, on peut penser qu'il y aura une escalade rapide des prix internationaux, ce que je crois inévitable au cours des années quatre-vingt-dix, avec comme conséquence, comme l'a signalé le Sénateur Stewart, des recettes supplémentaires pour les provinces productrices, des recettes supplémentaires pour les multinationales et un fardeau accru pour les provinces de l'Atlantique, par exemple. Ce fardeau a déjà été très lourd et le gouvernement de l'époque a certainement fait de son mieux pour en atténuer les effets sur les provinces de l'Atlantique grâce à l'instauration d'un double système de prix.

J'en conclus qu'une telle possibilité est totalement exclue à l'avenir si le gouvernement voulait y recourir en raison des circonstances. Est-ce votre interprétation?

M. Crowe: Avoir des prix moins élevés au Canada?

Le sénateur MacEachen: Oui.

M. Crowe: Je ne pense pas que l'on puisse forcer les prix, par voie de législation ou de décret, à tomber plus bas que le

[Text]

exported. In those circumstances, if we did have this big increase in prices, as Senator Roblin implied, at least two other provinces this time round might be benefiting, Nova Scotia and Newfoundland, and there may be other areas in the north and the offshore regions.

Senator MacEachen: I agree that ultimately they would benefit but certainly there would be a period of years before any of these provinces would benefit.

Senator Roblin: I would like to get into this discussion.

Senator MacEachen: I am simply saying that as I understand the Free Trade Agreement it forecloses forever the possibility of a Canadian government running a two-price system.

Senator Roblin: Of course, I don't agree with that at all.

Senator MacEachen: I am asking the opinion of the witness—

Senator Roblin: Sorry.

Senator MacEachen:—whether in his view the provisions of the Free Trade Agreement are such that they would prohibit a Canadian government in the future of running a two-price system.

Senator Roblin: That may be so.

Mr. Crowe: Senator MacEachen, I think the answer is yes.

The Chairman: And Senator Roblin would add "amen".

Senator Roblin: Well, I am not prepared to turn my back on the transportation policy of Sir John A. Macdonald. I am not a free market man in the way that some Americans are. I am a mixed economy man, but just the same I think we have a tendency in this country to overlook the amazing effectiveness of the price system to get good results. Now, take a couple of typical examples. Take the gas situation in Alberta. There was a time when gas prices were controlled and they didn't have any gas in Alberta. It was a terrible situation, and our reserves were in bad shape. They changed the price system, allowing it to rise. What happened? They went out in Alberta and found so much gas that we don't know what to do with it. They put on a price squeeze on oil and pushed it up. And what happened? We found oil all over this world that we never thought was there—the United Kingdom floating on North Sea oil thanks to the Arabs.

Senator MacEachen: Not really.

Senator Roblin: The price system will discover resources. If the price goes high enough there will be resources. If the price goes high enough in this country we will have oil coming out of the tar sands like you wouldn't believe. The price system is pretty good. The Japanese had to cope with the price system in the course of this business, and what did they do? They made it a virtue. They reduced their reliance on oil and they never

[Traduction]

prix à l'exportation des produits énergétiques. Si nous avions une forte progression des prix, comme l'a présagé le sénateur Roblin, deux autres provinces au moins en bénéficieraient elles aussi cette fois-ci, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, et d'autres gisements pourraient peut-être aussi être exploités dans le nord et au large des côtes.

Le sénateur MacEachen: Je reconnais qu'elles finiraient par en bénéficier, mais il y aurait de toute évidence un certain nombre d'années de transition avant qu'elles puissent en profiter.

Le sénateur Roblin: J'aimerais participer à cette discussion.

Le sénateur MacEachen: Je veux dire simplement par là que selon mon interprétation de l'Accord de libre-échange, ce dernier empêche à jamais un gouvernement canadien de mettre en place un double mécanisme de prix.

Le sénateur Roblin: Bien entendu, et je ne suis pas du tout d'accord avec ce genre de mécanisme.

Le sénateur MacEachen: Je pose la question au témoin . . .

Le sénateur Roblin: Je m'excuse.

Le sénateur MacEachen: Je lui demande si à son avis les clauses de l'Accord de libre-échange sont telles qu'elles interdisent à l'avenir au gouvernement canadien d'appliquer un double mécanisme de prix.

Le sénateur Roblin: C'est possible.

M. Crowe: Sénateur MacEachen, je pense que la réponse est oui.

Le président: Et le sénateur Roblin dira «amen».

Le sénateur Roblin: En fait, je ne suis pas prêt à tourner le dos à la politique des transports de Sir John A. Macdonald. Je ne suis pas un tenant du marché libre à la manière de certains Américains. Je suis partisan de l'économie mixte, mais je pense aussi que l'on a trop tendance dans ce pays à oublier la merveilleuse efficacité du mécanisme du marché lorsqu'il s'agit d'obtenir des résultats. Prenons quelques exemples caractéristiques. Considérons la situation en Alberta au sujet du gaz. Il fut une époque où le prix du gaz était contrôlé et où on n'avait pas de gaz en Alberta. La situation était catastrophique et nos réserves étaient au plus bas. À partir du moment où on a modifié le mécanisme des prix et où on a laissé les prix augmenter, que s'est-il passé? Les entreprises sont allées en Alberta et ont trouvé tellement de gaz que nous ne savons plus qu'en faire. Le pétrole s'est rarifié et les prix ont flambé. Que s'est-il passé? Nous avons trouvé du pétrole partout dans le monde, là où nous aurions jamais imaginé en trouver, le Royaume-Uni flottant sur une mer de pétrole dans la Mer du Nord grâce aux Arabes.

Le sénateur MacEachen: Pas exactement.

Le sénateur Roblin: Le mécanisme des prix permettra de découvrir des ressources. Si les prix montent suffisamment, on découvrira des ressources. Si les prix montent suffisamment dans ce pays, nous ferons sortir des quantités énormes de pétrole des sables bitumineux. Le mécanisme des prix donne d'excellents résultats. Les Japonais ont dû s'y conformer dans le cadre de leurs activités et qu'en est-il résulté? Ils en ont fait

[Text]

looked back. We didn't do that to the same extent. We didn't have the full effect of the price system work on us, so we are a little more extravagant on oil than they are, certainly a lot more.

So I am not too upset with the idea that we can no longer intervene, as we used to do in the market system with respect to oil and natural gas, and I limit it to the energy thing because that is what we are talking about. I don't say that we will never intervene in anything, but I am not impressed with the idea that to stand on guard for Canada we have to be able to reintroduce the national energy problem at some time. I don't think so.

Senator MacEachen: If Senator Roblin were the witness maybe I could ask him some questions.

The Chairman: Senator Roblin, you were being so articulate that I didn't want to interrupt you.

Senator Roblin: I apologize, Mr. Chairman. I am not supposed to be debating this thing.

The Chairman: You could repeat that speech when we come to drafting the report.

Senator Roblin: I probably will have to. But would it not be true, Mr. Crowe, getting back to this 50 per cent scenario that has been sketched, that at the time this situation arises 50 per cent of Canadian production satisfies Canadian needs.

Mr. Crowe: That's right.

Senator Roblin: So it really would call for something really catastrophic in world supply of oil to make that a dangerous position for us, and if there was a catastrophic situation is it not true that the international energy thing would trigger a whole lot of things that it would be even tougher for us or at least as tough as the free trade energy would be? So while I am not going to be on a platform either advocating my re-election on the trade policy, I don't think that the argument is quite so clear cut as some would have us believe. I think there is a lot of leeway in this thing that we have got to take into account in trying to forecast the horrible catastrophe that certainly is possible but, and here I must agree with you, quite improbable.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I just want to say that if Senator Roblin were a witness I would ask him some questions. I would like to ask the authentic witness one other question, and it has to do with the application of a minimum export price which is prohibited under the Free Trade Agreement. We have been given testimony that it will be possible for the electricity utilities to offer a lower price within their own boundaries than the offered price to the export market. Is it conceivable that an American administration that gets the bit in its teeth would argue, particularly if it were administered or put in place by a public utility and not a commercial organization, that indeed the offered price higher than the interprovincial price would be a minimum export price? There is some

[Traduction]

une vertu. Ils ont réduit leur dépendance vis-à-vis du pétrole et ne sont jamais revenus en arrière. Pour notre part, nous ne sommes pas allés aussi loin. Nous n'avons jamais ressenti pleinement les effets du mécanisme des prix de sorte que nous n'hésitons pas à gaspiller davantage de pétrole qu'eux.

en conséquence, je ne suis pas horrifié à l'idée que nous n'allons plus intervenir comme nous en avons l'habitude sur le marché du pétrole et du gaz naturel, et je m'en tiens au secteur de l'énergie, car c'est de cela dont nous parlons aujourd'hui. Je ne dis pas que nous n'interviendrons jamais sur quoi que ce soit, mais je n'aime pas trop l'idée que pour mettre le Canada sur un pied d'alerte nous puissions réintroduire à l'avenir la question de l'énergie nationale. Je n'en suis pas partisan.

Le sénateur MacEachen: Si le sénateur Roblin était un témoin, j'aimerais bien lui poser quelques questions.

Le président: Sénateur Roblin, l'envolée était si belle que je n'ai pas voulu vous interrompre.

Le sénateur Roblin: Je vous fais mes excuses, monsieur le président. Je ne suis pas censé débattre de ces questions.

Le président: Vous pourrez toujours répéter ce discours lorsque nous aurons à rédiger notre rapport.

Le sénateur Roblin: J'aurai probablement à le faire. Mais n'est-il pas vrai, monsieur Crowe, pour en revenir à ce scénario de 50 p. 100 que l'on nous a présenté, qu'à partir du moment où une telle situation se produit, 50 p. 100 de la production canadienne répondent aux besoins du Canada.

M. Crowe: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Il faudrait donc que survienne une véritable catastrophe sur le marché pétrolier pour que nous nous retrouvions dans une situation aussi dangereuse et n'est-il pas vrai qu'en cas de catastrophe de cette ampleur, les mécanismes internationaux se mettraient alors à jouer et déclencheraient l'application de clauses encore plus difficiles pour nous, du moins aussi difficiles que celles de l'Accord sur le libre-échange en matière d'énergie. Donc, même si je ne veux pas non plus me lancer dans une plateforme électorale axée sur la politique de libre-échange, je ne crois pas que l'argumentation soit aussi claire que certains veulent nous le faire croire. Je considère qu'il nous reste beaucoup de latitude en cette matière et qu'il nous faut en tenir compte lorsqu'on se met à envisager d'horribles catastrophes qui sont toujours possibles mais qui, je dois en convenir avec vous, restent cependant improbables.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, je répète que si le sénateur Roblin était un témoin, je lui poserais avec plaisir quelques questions. J'ai toutefois une autre question à poser au véritable témoin, qui porte sur l'application du prix minimum à l'exportation qu'interdit l'Accord de libre-échange. Certains témoins nous ont déclaré que les compagnies publiques d'électricité pourront pratiquer un prix inférieur à l'intérieur de leurs propres frontières que celui qu'elles offrent à l'exportation. Ne peut-on concevoir qu'une administration américaine aura du mal à digérer cette différence de prix et soutiendra, surtout si cette disparité est gérée ou instaurée par une compagnie publique et non par une société commerciale, que le prix supérieur à celui qui a cours dans la province, qui

[Text]

concern that that might be the case and I wonder if you have given it any consideration?

Mr. Crowe: Senator MacEachen, it would be easy to exaggerate my knowledge of the electricity industry. I am aware of this issue but my conclusion had been that the utilities would be regarded under this agreement as being in the private sector and that if they can negotiate a particular price with the United States buyer and he is prepared to pay it, that that would be regarded in the same way as a private contract between a gas or oil exporter and a U.S. buyer, and that that would not trigger the ban on mandated government-set minimum export prices. However, I can't, of course, say what the United States might conclude about that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You admit the possibility that they might raise that argument?

Mr. Crowe: I think I read some testimony that an Ontario official gave to an Ontario government inquiry where they seemed to conclude that what Ontario Hydro did on its own would not be covered by the agreement. Again that was the opinion of somebody in the Ontario government, and that is not the judgment that would necessarily be accepted by the U.S. government.

The Chairman: It is 7 o'clock and if there are no other questions I will adjourn the meeting. Before doing so I should like on behalf of all honourable senators to thank Mr. Crowe for coming here this afternoon, particularly on short notice, and for sharing with us his obvious knowledge of this subject. Thank you, Mr. Crowe.

Mr. Crowe: Thank you, sir.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

lui est offert, est en fait un prix minimum à l'exportation? On peut craindre qu'il en soit ainsi et je me demande si vous avez envisagé la question?

M. Crowe: Sénateur MacEachen, je ne suis pas trop familiarisé avec le secteur de l'électricité et je voudrais pas laisser croire le contraire. Je suis au courant de ce problème, mais je conclus que les compagnies publiques d'électricité seraient considérées en vertu de l'accord comme des sociétés du secteur privé en mesure de négocier avec l'acheteur des États-Unis le prix que ce dernier est prêt à payer et que cette transaction serait considérée exactement comme un contrat privé conclu entre un exportateur de gaz ou de pétrole et un acheteur des États-Unis, sans que cela déclenche l'application de la clause interdisant à un gouvernement de fixer un prix minimum à l'exportation. Je ne peux pas préjuger, toutefois, de ce que les États-Unis sont susceptibles d'en conclure.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous admettez la possibilité que les États-Unis soulèvent cet argument?

M. Crowe: Il me semble avoir le compte rendu du témoignage d'un fonctionnaire du gouvernement ontarien devant une commission d'enquête du gouvernement de l'Ontario qui semblait conclure que les décisions prises de son propre chef par Ontario Hydro ne relevaient pas des clauses de l'accord. Là encore, c'était l'avis exprimé par un fonctionnaire quelconque du gouvernement de l'Ontario et pas nécessairement l'opinion généralement acceptée par le gouvernement des États-Unis.

Le président: Il est 19 heures et s'il n'y a pas d'autres questions, je vais lever la séance. Auparavant, je voudrais remercier M. Crowe, au nom de tous les sénateurs ici présents, d'être venu nous rencontrer cet après-midi, surtout en étant convoqué à la dernière minute, pour nous faire profiter de sa grande connaissance du sujet. Monsieur Crowe, je vous remercie.

M. Crowe: Merci, monsieur le président.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Energy and Chemical Workers Union:

Mr. Reg Basken, National Director;
Mr. C. S. Sullivan, Ontario Coordinator;
Mr. Alfred Theobald, National Representative;
Mr. Murray Randall, Senior Researcher, Canadian Labour Congress.

From M. A. Crowe Consultants Inc:

Mr. Marshall Crowe.

Du Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie:

M. Reg Basken, directeur national;
M. C. S. Sullivan, coordonnateur pour l'Ontario;
M. Alfred Theobald, représentant national;
M. Murray Randall, chercheur principal, Congrès du travail du Canada.

De M. A. Crowe Consultants Inc:

M. Marshall Crowe.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, March 22, 1988

Le mardi 22 mars 1988

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Eleventh Proceedings on:

Onzième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-
échange entre le Canada et les États-Unis

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	*Murray
Bosa	(or Doody)
Grafstein	Ottenheimer
Hicks	Roblin
LeBlanc	Simard
(<i>Beauséjour</i>)	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	Stollery
Macquarrie	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lucier substituted for that of the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and the name of the Honourable Senator Sinclair was substituted for that of the Honourable Senator Bosa (*March 22, 1988*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs

Bazin	*Murray
Bosa	(ou Doody)
Grafstein	Ottenheimer
Hicks	Roblin
LeBlanc	Simard
(<i>Beauséjour</i>)	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	Stollery
Macquarrie	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Lucier substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et le nom de l'honorable sénateur Sinclair substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa (*le 22 mars 1988*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 22, 1988
(50)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 5:15 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bazin, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), Lucier, Macquarrie, Ottenheimer, Roblin, Sinclair and van Roggen. (10)

Other Senators present: The Honourable Senator Hays.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director and Mr. Phil Rourke; Professor Marilyn L. Pilkington and Dr. Ian Stewart, Special Advisors to the Committee.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witness:

From the Institute for Research on Public Policy:

Mr. Murray G. Smith, Director, International Economics Program.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Mr. Smith made a statement and answered questions. The witness withdrew.

It was Agreed—that the six articles quoted in the press release issued by the office of the Co-ordinator for Multilateral Trade Negotiation at the end of the Tokyo round be appended to Mr. Smith's testimony. (*See Appendix "FA-18A"*)

At 6:15 p.m. the Committee continued *in camera*.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 MARS 1988
(50)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 17 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bazin, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), Lucier, Macquarrie, Ottenheimer, Roblin, Sinclair et van Roggen. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Hays.

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur et M. Phil Rourke; M^{me} Marilyn L. Pilkington et M. Ian Stewart, conseillers spéciaux du comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

De l'Institut de recherches politiques:

M. Murray G. Smith, directeur, Programme d'économie internationale.

Le comité poursuit l'étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposé au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que des textes qui ont été approuvés par la suite.

M. Smith fait une déclaration, puis répond aux questions. Le témoin se retire.

Il est convenu—Que les six articles cités dans le communiqué de presse publié par le Bureau du coordonnateur des négociations commerciales multilatérales à la fin de la Ronde de Tokyo soient annexés au témoignage de M. Smith. (Voir Annexe «FA-18A»)

A 18 h 15, le Comité poursuit à huis clos.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 22, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 5.15 p.m. *in camera* to examine the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to have with us Mr. Murray Smith. As senators will recall, he has already appeared before the committee. He assisted us in comparing our Free Trade Agreement with the United States to other free trade agreements, in the context of the GATT in particular. Mr. Smith currently is Director of the International Economics Program of the Institute for Research on Public Policy. He was the Director of International Economic Relations with the British Columbia government during the Tokyo Round of the GATT multilateral trade negotiations and, therefore, has hands-on experience with the federal-provincial consultations that took place at that time. Relative to conversations with members of the committee last week, as I understand it, we have asked him to confine his remarks today to Article 103 and the relationship with the GATT. Perhaps some analogies can be drawn with one or two of the topical issues we see in the headlines today concerning wine, beer and so forth. With that, Mr. Smith, please proceed.

Mr. Murray G. Smith, Director, International Economics Program, Institute for Research and Public Policy: As the Chairman indicated in his introduction, in a previous reincarnation I did represent the British Columbia government during the Tokyo Round and can claim the curious distinction of having held the pencil in the provincial policy statement that was made at that time with respect to alcoholic beverages. I believe that the experience during the Tokyo Round in negotiating that policy statement, and in the subsequent experience with it, is quite important in coming to an understanding of the international context; whether it be the bilateral context with the United States and the American view of what the obligations of the provinces ought to be in terms of implementing a trade agreement on the Canadian side; or in the multilateral context, in terms of both the current dispute with the European Community and the whole question of what the GATT norms are with respect to the obligations of sub-national governments.

On the whole I believe that the process of concluding the provincial policy statement during the Tokyo Round was a useful experience. It was an example which showed how consultations that were taken with the provinces through Ambassador Warren's office were very useful in developing provincial perspectives on the negotiating issues. I must confess, however, that even at the time there was some ambiguity about what exactly was the obligation of either the provinces or the federal government with respect to the policy statement that was made during the Tokyo Round. In fact, the federal government, during the Tokyo Round, made great efforts to make clear that it was a provincial statement, that it was a voluntary statement

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 mars 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 17h15, à huis clos, pour étudier l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'avoir M. Murray Smith parmi nous. Vous vous souviendrez sans doute qu'il a déjà comparu devant notre Comité pour nous aider à comparer l'Accord de libre-échange avec les États-Unis à d'autres accords de libre-échange, dans le contexte du GATT en particulier. M. Smith est actuellement directeur du Programme sur l'économie internationale de l'Institut de recherches politiques. Pendant le Tokyo Round des négociations commerciales multilatérales du GATT, il était directeur des relations économiques internationales auprès du gouvernement de la Colombie-Britannique; il a donc une expérience pratique des consultations fédérales-provinciales qui se sont déroulées à ce moment-là. Il me semble, d'après les conversations que les membres du Comité ont eues la semaine dernière, que nous lui avons demandé de limiter ses remarques d'aujourd'hui à l'article 103 et au rapport de ce dernier avec le GATT. Il est peut-être possible d'établir des correspondances entre le sujet qui nous intéresse et une ou deux des questions concernant le vin, la bière, etc., qui sont aujourd'hui à la une des journaux. Je cède maintenant la parole à M. Smith.

M. Murray G. Smith, directeur, Programme sur l'économie internationale, Institut de recherches politiques: Comme le disait le président pendant son introduction, j'ai représenté le gouvernement de la Colombie-Britannique au cours du Tokyo Round et j'ai même participé à la rédaction de la déclaration d'intention des provinces relative aux boissons alcooliques. Je pense que la négociation de la déclaration d'intention au moment du Tokyo Round et l'expérience qui en a découlé ont joué un rôle important et m'ont permis de mieux comprendre le contexte international; qu'il s'agisse du contexte bilatéral entre le Canada et les États-Unis et le point de vue de ces derniers quant aux obligations des provinces quant à la mise en œuvre par le Canada d'un accord commercial; ou du contexte multilatéral en ce qui concerne le litige actuel entre le Canada et la Communauté européenne ainsi que toute la question des normes du GATT par rapport aux obligations des gouvernements des provinces ou des États.

En règle générale, je pense que tout le processus de la déclaration d'intention des provinces pendant le Tokyo Round a été une expérience utile. Il a montré que les consultations menées par les provinces au bureau de l'ambassadeur Warren ont été très utiles puisqu'elles ont permis d'élaborer des perspectives provinciales au sujet des questions débattues. Je dois avouer toutefois que même à ce moment-là, l'obligation des provinces et du gouvernement fédéral relativement à la déclaration d'intention faite au cours du Tokyo Round était quelque peu ambiguë. En fait, le gouvernement fédéral s'est efforcé à ce moment-là de bien faire comprendre qu'il s'agissait d'une déclaration volontaire des provinces à laquelle il ne se sentait

[Text]

and that the federal government was not undertaking any specific obligation by making that statement, except to communicate on behalf of the foreign governments with the provinces. No sooner was that policy statement tendered during the Tokyo Round than some difficulties arose in the interpretation of it.

I left the B.C. government in the fall of 1980, but before I left there was already a request made by the European Community, under the framework agreement, for some explanations about various provincial practices, in light of the policy statement reached during the Tokyo Round.

The Chairman: Mr. Smith, for the record, when you refer to the framework agreement, you are referring, are you not, to the agreement entered into by Canada and the European Economic Community, with respect to which there were ministerial level meetings on a yearly basis relative to matters of trade concern between the Community and Canada?

Mr. Smith: That is right. I am referring to the Canada-EC Framework Agreement known as the "contractual link". In the formal process of annual Canada-EC consultations the Community requested that the provincial representatives from those provinces where the practices were at issue come and explain the extent to which their practices conformed with the policy statement.

I would want to say, for the record, that, at least in the case of British Columbia, the implementation of the policy statement was taken seriously at the end of the Tokyo Round. There were some significant changes in provincial policies with respect to the listing of spirits and the listing of wines that liberalized trade to quite an extent. Having got off to a good start, however, there were some problems that came up very soon thereafter. The most serious problem arose when Ontario introduced a handling charge on imported wines. Arguably, the charge was consistent with commercial considerations, and Ontario argued that, but it provoked Canada's major trading partners, the European Community and the United States. Ontario's action created a very difficult conflict between Canada and the United States in the early 1980s. The United States threatened to withdraw one of the concessions that was negotiated in the Tokyo Round, which was the elimination of the wine gallon assessment that made it possible to bottle Canadian whiskey before being exported to the United States. In that instance, in fact, Ontario did relent and alter its practice in response to pressure from trading partners, but I think it was regarded as a difficult incident by all of the participants involved, whether they were federal, provincial or foreign. I believe that incident had quite a significant influence on the perspective of key members of USTR under the Reagan administration, in terms of their concerns about provincial non-tariff barriers in Canada which influenced their position in the negotiation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

[Traduction]

nullement lié; il s'engageait uniquement à faire le lien entre les gouvernements étrangers et les provinces. Dès sa présentation, la déclaration d'intention a donné lieu à diverses interprétations.

J'ai quitté le gouvernement de la Colombie-Britannique à l'automne de 1980; or, avant cette date, la Communauté européenne, à la lumière de cette déclaration d'intention avait déjà demandé quelques explications sur diverses pratiques provinciales, en vertu de l'accord-cadre.

Le président: Monsieur Smith, aux fins du rapport, lorsque vous faites allusion à l'accord-cadre, voulez-vous parler de l'accord conclu par le Canada et la Communauté économique européenne à la suite de réunions ministérielles annuelles portant sur des préoccupations d'ordre commercial entre la Communauté et le Canada?

M. Smith: C'est exact. Je fais allusion à l'Accord-cadre conclu entre le Canada et la CE, dénommé «lien contractuel». Lors des consultations officielles annuelles entre le Canada et la CE, la Communauté avait demandé que des représentants des provinces dont les pratiques faisaient l'objet de débats, viennent expliquer dans quelle mesure ces pratiques respectaient la déclaration d'intention.

J'aimerais ajouter, aux fins du rapport, que dans le cas de la Colombie-Britannique à tout le moins, la mise en œuvre de la déclaration d'intention avait été prise au sérieux à la fin du Tokyo Round. Quelques changements importants avaient été apportés aux politiques provinciales relativement à l'inscription au catalogue des eaux-de-vie distillées et des vins, qui libéralisaient le commerce de façon appréciable. On semblait donc avoir pris un bon départ; mois des problèmes ont surgi très rapidement. Le plus grave est survenu lorsque l'Ontario a établi des frais de manutention pour les vins importés. On peut soutenir que ces frais étaient compatibles avec des considérations d'ordre commercial, et c'est d'ailleurs de cette façon-là que l'Ontario s'est défendu; il reste toutefois que les principaux partenaires commerciaux du Canada, c'est-à-dire la Communauté européenne et les États-Unis n'ont pas apprécié cette décision. Par sa façon d'agir, l'Ontario a provoqué un conflit très grave entre le Canada et les États-Unis au début des années 80. Les États-Unis ont menacé de revenir sur une des concessions qui avait été négociée au Tokyo Round, soit l'abolition de la méthode d'évaluation au gallon de vin qui permettait l'embouteillage du whisky canadien avant son exportation aux États-Unis. Dans le cas qui nous intéresse l'Ontario est en fait revenu sur sa décision et a modifié ses pratiques suite aux pressions exercées par ses partenaires commerciaux; je pense toutefois que tous les participants intéressés, aux niveaux fédéral, provincial ou de l'étranger ont jugé cet incident regrettable. Je suis convaincu que cet incident a eu un effet considérable sur les membres importants du Bureau du représentant spécial au commerce des États-Unis de l'administration Reagan qui se sont alors inquiétés des barrières provinciales non tarifaires au Canada. Je suis persuadé que cet incident a également influencé leur position au moment des négociations de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

[Text]

The European Community, in the end, was not satisfied with that process of consultations and in 1985 lodged the current GATT complaint, which is proceeding along its course. Today, Canada accepted the panel finding with respect to alcoholic beverages.

The Chairman: By "accepted" you mean that we did not use our veto to stop it, but, in the same breath, we said that we will not comply with large parts of it. Is "accepted" really the right term to use?

Mr. Smith: We have not blocked the adoption of the panel report.

The Chairman: Yes, we acknowledge the ruling without blocking it, which we have power to do, but we have said that we are only accepting it relative to wine in limited degrees and not at all relative to beer. Perhaps you will come back to that point.

Mr. Smith: I was going to make a few observations with respect to this situation. One is that the norms of the GATT community are quite important on these issues. My understanding of the negotiating history of Article XXIV:12, the article of the GATT which corresponds closely to Article 103, of the Free Trade Agreement was that it was federal states such as Australia and the United States which pressed for that in the drafting. Apparently it was not a uniquely Canadian concern at the time.

There has been little jurisprudence on Article XXIV:12, and the I has rarely come up in GATT disputes. The alcoholic beverages issue will prove to be an important precedent in this regard because there has been a shift in attitude within the GATT community. Apparently one can infer that the attitude now in the GATT community, including in the GATT Secretariat, is that these are international obligations which federal states are assuming and if they cannot abide by the obligation for reasons of their own internal constitutional arrangements, then that is a matter which is their responsibility to address either through some form of compensation, in the form of other offsetting adjustments in their trade policy, or through facing the consequences in the form of retaliation. That shift in GATT norms is quite important.

The best evidence that that shift in norms has occurred is that no other country has raised question with respect to the panel report before the GATT Council. About ten years ago one might have thought that other federal states such as Australia or the United States might well have raised a question about this GATT panel report on alcoholic beverages in light of the precedent it sets for GATT Article XXIV:12. The fact that no other federal state has done so puts greater pressure on Canada and means that Canada is in a difficult position to refuse or block adoption of this GATT panel report. If other federal states had come forward and said, "We are concerned about the thinking expressed in the panel report that federal states should be more vigorous in ensuring compliance by sub-national governments with the terms and obligations of the GATT, then that would have created a different situation for Canada, whereas when Canada is isolated it is much more dif-

[Traduction]

Au bout du compte, la Communauté européenne n'a pas été satisfaite du processus des consultations et, en 1985, a porté plainte auprès du GATT. Aujourd'hui, le Canada a accepté la conclusion du groupe spécial relative aux boissons alcooliques.

Le président: Par «accepté» vous voulez dire que nous n'avons pas usé de notre droit de veto pour y mettre un terme mais, en même temps, nous avons dit que nous n'en observons pas de grandes parties. Est-ce que «accepté» est vraiment le mot qui convient?

M. Smith: Nous n'avons pas bloqué l'adoption du rapport du groupe spécial.

Le président: Oui, nous avons reconnu la décision sans y faire obstruction, chose que nous pouvons faire, mais nous avons également dit que nous ne l'acceptons que dans le cas des vins et ce, de façon limitée, et que nous ne l'acceptons nullement dans le cas de la bière. Vous voudrez peut-être revenir sur ce point.

M. Smith: J'allais faire quelques remarques à ce sujet. La première, c'est que les normes du GATT sont très importantes en ce qui concerne ces questions. D'après ce que je comprends des négociations du GATT, ce sont des États fédéraux comme l'Australie et les États-Unis qui ont insisté sur l'article XXIV:12 du GATT, lequel se rapproche beaucoup de l'article 103 de l'Accord de libre-échange. Apparemment donc, le Canada n'était pas le seul pays à s'inquiéter à ce sujet.

Il y a eu peu de précédent au sujet de l'article XXIV:12 et la question a rarement été soulevée lors des discussions du GATT. La question des boissons alcooliques sera un précédent important à cet égard, puisque l'attitude des pays du GATT a changé. On pourrait conclure d'après l'attitude des pays du GATT, et celle du secrétariat même, que ces obligations qu'assument les États fédéraux sont de nature internationale; si les États fédéraux ne peuvent pas respecter une obligation pour des raisons de constitution interne, ils doivent trouver une solution et prévoir dans leur politique commerciale une forme de compensation ou de redressement compensateur au risque de subir des représailles. Ce changement des normes du GATT est très important.

Les normes ont donc changé et le fait qu'aucun autre pays n'ait contesté le rapport du groupe spécial devant le conseil du GATT en est la meilleure preuve. Il y a une dizaine d'années, on aurait pu penser que d'autres États fédéraux, comme l'Australie ou les États-Unis, auraient pu contester ce rapport du groupe spécial du GATT sur les boissons alcooliques en raison du précédent qu'il crée pour l'article XXIV:12 du GATT. Le fait qu'aucun autre État fédéral n'ait agi de la sorte tolone davantage le Canada et signifie qu'il lui est difficile de refuser ou de bloquer l'adoption du rapport du groupe spécial du GATT. Si d'autres États fédéraux avaient manifesté leur inquiétude quant au rapport du groupe spécial d'après lequel ce serait aux États fédéraux de s'assurer avec plus de vigueur que les gouvernements des provinces ou des États respectent les conditions et obligations du GATT, la situation du Canada serait toute autre; or, le Canada est aujourd'hui isolé et il lui

[Text]

ficult for Canada to say, "We will not accept this panel report."

There may be various legal interpretations of the implications of the precise language of Article 103 as compared with Article XXIV:12 of the GATT, but I would like to make two observations about the context in which this has been reached.

The first is that on the U.S. side there has been concern about provincial compliance with the agreement. The experience with alcoholic beverages contributed to that concern.

Internally within the U.S. government over the last several years the formal view of the legal counsel of U.S.T.R. was that Article XXIV:12 was a relatively weak provision, that the Government of Canada could comply with that obligation simply by writing a letter to all the provinces and requesting that they be good chaps and be more forthcoming in their policies with respect to, say, alcoholic beverages. That was a "states rights" interpretation, if you will, of what Article XXIV:12 meant in the GATT. But what I would infer, from this whole process that has gone on with the alcoholic beverages complaint, is that that is not the attitude of the GATT community at this time, and that is not the drift of the current panel decision. So that there may be a convergence of the obligation as it is understood under the GATT with that as it is proposed under Article 103 of the Canada-U.S. FTA.

The Chairman: Members of the committee are all aware that you can find the respective wording of those two sections on pages 18 and 20, respectively of the draft report of the committee. Article 103 contains the words "shall ensure that all necessary measures are taken in order to—", the other one states, "take such reasonable measures as may be available to it to ensure observance."

Senator Sinclair: Are you saying that the phrase "shall ensure"—that is a categorical imperative—is the same; there is a convergence with Article XXIV:12?

Mr. Smith: No, but I am suggesting that the GATT is taking a much more activist interpretation of what the obligations under Article XXIV:12 should mean. The United States, perhaps because it is a federal government itself and more lawyers are active in U.S. trade policy than are active in the trade policy in other countries, has tended to take a rather strict construction approach to interpretation of Article XXIV:12.

The U.S. view has been that Article XXIV:12 did not put much in the way of obligations on federal governments. However, the position now in the GATT seems to be moving toward a view that federal governments could claim Article XXIV:12 as a defence to justify their practices in certain cases, but that it is then up to them either to compensate or to accept the consequences if they do not compensate their trading partners through some other offsetting concession.

It is a question of how the international obligations are viewed under the GATT. The legal language in Article 103 in the Canada-U.S. Free Trade Agreement may reflect more traditional U.S. concerns and their traditional legal interpretation of the GATT. In practice there may be a convergence, although the differences in the legal language may reflect

[Traduction]

est très difficile de ne pas accepter le rapport du groupe spécial.

Il est peut-être possible d'interpréter de diverses façons la portée de l'article 103 par rapport à l'article XXIV:12 du GATT; je voudrais toutefois faire deux remarques au sujet du contexte dans lequel il a été conclu.

Tout d'abord, les États-Unis se sont inquiétés du respect de l'accord par les provinces, sans doute à cause de l'expérience des boissons alcooliques.

Ces dernières années, au sein même du gouvernement américain, les avocats du bureau du Représentant spécial au commerce des États-Unis affirmaient que l'article XXIV:12 était une disposition sans trop de poids et qu'il suffisait au gouvernement du Canada d'écrire une lettre à toutes les provinces pour leur demander d'être gentilles et plus ouvertes quant aux politiques visant, par exemple, les boissons alcooliques. Il s'agissait, si vous voulez, d'une interprétation de l'article XXIV:12 du GATT relative aux droits des États. D'après tout le processus de la plainte portée au sujet des boissons alcooliques, je déduirais qu'il ne s'agit pas là de l'attitude actuelle des pays du GATT et que ce n'est pas là non plus le sens général de la décision du groupe spécial. Il se peut donc qu'il y ait convergence entre l'obligation comprise en vertu de l'accord du GATT et celle proposée à l'article 103 de l'ALE entre le Canada et les États-Unis.

Le président: Les membres du Comité savent qu'ils peuvent trouver le libellé de ces deux articles aux pages 18 et 20 du rapport du Comité. L'article 103 renferme les mots «veilleront à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour . . . »; l'autre article stipule «prendra toutes les mesures raisonnables en son pouvoir pour que . . . les gouvernements . . . observent les dispositions du présent Accord».

Le sénateur Sinclair: Voulez-vous dire que l'expression «veilleront» est catégorique—veut dire la même chose; qu'il y a une convergence entre elle et celle de l'article XXIV:12?

M. Smith: Non. Ce que je veux dire c'est que le GATT interprète de façon beaucoup plus activiste le sens des obligations en vertu de l'article XXIV:12. Les États-Unis, peut-être parce que leur gouvernement est fédéral et que davantage d'avocats s'intéressent à la politique commerciale des États-Unis qu'à celle d'autres pays, tendent à interpréter l'article XXIV:12 de façon assez stricte.

D'après les États-Unis, l'article XXIV:12 n'insiste pas trop sur les obligations des gouvernements fédéraux. Toutefois, les pays du GATT semblent penser que les gouvernements fédéraux pourraient se prévaloir de l'article XXIV:12 pour justifier leurs pratiques dans certains cas; ce serait donc à eux de prévoir une compensation pour leurs partenaires commerciaux ou dans le cas contraire, d'en subir les conséquences.

Comment considère-t-on les obligations internationales en vertu du GATT? C'est la question qui se pose. Il se peut que le libellé juridique de l'article 103 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis reflète des préoccupations américaines plus traditionnelles ainsi que l'interprétation juridique américaine du GATT. En pratique, il peut y avoir con-

[Text]

some of these recent incidents that we have had in this particular case.

Senator Sinclair: Could I ask one more question, then? Are you saying that Article XXIV:12 and the action of the Canadian government on the liquor dispute is tending to make the interpretation of that language more equal to Article 103 than would normally be anticipated from the actual wording?

Mr. Smith: Exactly.

Senator Roblin: Is he not going farther than that and saying that the reactions of other federal states his having the same effect?

Mr. Smith: We do not observe right now in the GATT that other federal states are standing up with Canada and saying, "How can we oblige sub-national governments to alter their practices to bring them into conformity with the GATT?" That is suggestive of a shift in attitude in the GATT which could be significant.

The Chairman: Before we go to questions, have you finished your opening statement?

Mr. Smith: Yes.

Senator LeBlanc (Beauséjour): On that point, which of the federal states are not already linked with tightly-held trade associations or groupings? Australia is obviously linked with a strict one, if my memory is correct; Germany is in the Common Market. In other words, to what extent are the federal states that we are using as "non-supporting" already tied into their trade agreements?

Mr. Smith: Australia has the trade agreement with New Zealand; the U.S., for that matter, has its free trade agreement with Israel. But for both of them, most of their trade relations are conducted through the GATT. Thus, their obligations under the GATT would still be very important to them.

Of course, Australia and the United States also have an export interest in alcoholic beverages. But they are not standing up and saying that "they disagree with what Canada is doing in terms of alcoholic beverages, but they are concerned about the precedent that is being set with respect to the obligations on behalf of sub-national governments".

In a domestic context in Canada, one can imagine an issue arising where one of the provinces would say that it is in agreement with what the federal government is seeking to do on a particular issue, at the same time, the province is concerned about the precedent that is being set for federal-provincial jurisdiction in Canada under the Constitution.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I am by no means an expert on the history of GATT, but it seems to me that, in a multilateral situation where we are dealing with highly industrialized and less industrialized countries, there has been a custom of adjusting and adapting. Unofficial consultations take place. If there has to be compensation there is discussion between governments which are not consigned to the record. There is an

[Traduction]

vergence, bien que les différences de langage juridique puissent refléter certains des incidents récents que nous avons connus.

Le sénateur Sinclair: Pourrais-je alors poser une autre question? Êtes-vous en train de nous dire que la façon d'agir du gouvernement canadien à propos du litige sur les eaux-de-vie distillées et les vins tend à davantage rapprocher l'article XXIV:12 de l'article 103 et que cette interprétation n'est pas celle à laquelle on pourrait normalement s'attendre?

M. Smith: Exactement.

Le sénateur Roblin: Ne va-t-il pas plus loin en disant que les réactions d'autres États fédéraux ont le même effet?

M. Smith: Nous ne remarquons pas au sein du GATT actuellement que d'autres États fédéraux se rangent du côté du Canada en déclarant: «Comment pouvons-nous obliger les gouvernements des provinces et des États à modifier leurs pratiques pour être en accord avec le GATT?» Cela indique un changement d'attitude au sein du GATT qui pourrait être important.

Le président: Avant de passer aux questions, avez-vous terminé votre introduction?

M. Smith: Oui.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): A ce sujet, y a-t-il des États fédéraux qui ne font pas partie d'associations ou de groupements commerciaux bien contrôlés? L'Australie fait partie d'une association stricte, si je ne me trompe pas; par ailleurs, l'Allemagne est membre du Marché commun. En d'autres termes, dans quelle mesure les États fédéraux qui ne nous apportent pas leur appui, sont-ils déjà liés par leurs accords commerciaux?

M. Smith: L'Australie a conclu un accord commercial avec la Nouvelle-Zélande; les États-Unis, quant à eux, ont signé un accord de libre-échange avec Israël. Pour ces deux pays toutefois, la plupart des relations commerciales se font par l'intermédiaire du GATT. Ainsi, leurs obligations en vertu du GATT seraient toujours très importantes.

Bien entendu, l'Australie et les États-Unis s'intéressent aussi à l'exportation des boissons alcooliques. Toutefois, ils ne se déclarent pas en désaccord avec le Canada à ce sujet, mais s'inquiètent du précédent ainsi créé relativement aux obligations des gouvernements des provinces et des États.

Dans un contexte purement canadien, si une province déclarait qu'elle accepte la façon d'agir du gouvernement fédéral à propos d'une question particulière et, en même temps, déclarait qu'elle s'inquiète du précédent créé en matière de compétence fédérale-provinciale aux termes de la Constitution, cela pourrait poser un problème.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je ne suis pas un expert en ce qui concerne le GATT; il me semble toutefois que dans le cadre des négociations multilatérales où nous traitons avec des pays hautement industrialisés et des pays moins industrialisés, on a toujours su s'adapter. En effet, il y a des consultations informelles le cas échéant. Si pour un cas particulier, il doit y avoir compensation, les gouvernements discutent entre eux et

[Text]

attitude of compromise. Why did GATT suddenly become—for lack of better words—aggressive or militant?

Mr. Smith: The GATT has evolved in many ways over the last 40 years. It has developed a more formalized dispute-settlement mechanism. Many would suggest that it still has a considerable distance to go. Perhaps the dispute over the (DISC) case with the United States and also the practices of the European community itself on some agricultural products suggest that GATT has still some distance to go to develop a more formal, legalistic, mandatory approach to dispute settlement. However, it has moved a considerable direction in that regard.

I suppose the interesting question for Canada is what Canada's policy ought to be in this context. If you abstract yourself from the particular dispute at hand, many trade policy specialists would say that Canada, as a smaller trading country, has an interest in a rules-based, expeditious system of dispute settlement. Indeed, that was a Canadian priority in the bilateral trade negotiations. Some may say that we would be better off to have that kind of dispute-settlement mechanism than one which is discretionary and which allows the larger trading powers to negotiate on a case-by-case basis and to extract a pound of flesh when it is in their interests and to stall when it is not in their interests to do so.

Canada, in this particular instance, may not be following that particular logic in terms of its own stance in the GATT council. As the Chairman quite aptly pointed out, we have not blocked adoption of the panel report but, from the minister's statements, we have been somewhat less than enthusiastic about implementation of the recommendations. The minister has said that we are going to alter our policies to conform with the GATT as suggested by the panel report over a period of 12 years in the case of wine and not at all with respect to beer.

Senator LeBlanc (Beauséjour): On the one hand, you are saying that we should advocate an absolutely foolproof arbitration mechanism to protect our small stature as a trading country but, on the other hand, we have heard from witness after witness who have said that they agree with free trade but that they hope the dispute-settlement mechanism will work. There was not much more than hope in most of their statements. I recognize that our rhetoric, as a country, was that we wanted to achieve a dispute-settlement mechanism. I hope that we, in this committee, will, at one point, assess how realistic and effective that might be.

In answer to Ms. Carney's statement yesterday, I read somewhere this morning that some American personage was saying that Americans would examine what rules or changes Canadians want to adopt to make an end run around the GATT Ruling.

Personally, I do not think it will be very convincing to say that we are going to bring fish to the wharf. You can simply

[Traduction]

rien n'est consigné. Il s'agit d'une attitude de compromis. Pourquoi le GATT est-il soudain devenu agressif ou militant? Je ne trouve pas d'autres mots qui conviendraient davantage pour qualifier son attitude.

M. Smith: Le GATT a évolué de diverses façons au cours des 40 dernières années. Il a mis au point un mécanisme plus conventionnel de règlement des différends. Beaucoup pensent qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Le litige avec les États-Unis au sujet de DISC ainsi que les pratiques de la Communauté européenne à l'égard de certains produits agricoles laissent peut-être penser que le GATT a encore beaucoup à faire pour mettre au point un mécanisme de règlement des différends qui soit plus officiel et contraignant. Le GATT est toutefois déjà sur la bonne voie.

Je suppose qu'il serait intéressant pour le Canada de se demander la politique qu'il devrait adopter dans ce contexte. Abstraction faite du litige actuel, beaucoup de spécialistes en politique commerciale diraient que le Canada, petit pays commercial, souhaite un mécanisme rapide de règlement des différends qui s'appuie sur des règles précises. Il s'agissait en fait d'une priorité canadienne dans le cadre des négociations commerciales bilatérales. Certains peuvent dire qu'il vaudrait mieux avoir ce genre de mécanisme de règlement des différends plutôt qu'un mécanisme discrétionnaire qui permettrait aux grandes puissances commerciales de négocier cas par cas, tirant avantage de la situation lorsqu'il y va de leur intérêt et se dérobant en cas contraire.

La position qu'adopte le Canada devant le conseil du GATT au sujet de cette question particulière ne suit pas vraiment cette logique. Comme le président le faisait remarquer avec justesse, nous n'avons pas bloqué l'adoption du rapport du Groupe spécial mais, d'après les déclarations du ministre, nous n'avons pas fait preuve de beaucoup d'enthousiasme à propos de la mise en œuvre des recommandations. Le ministre a déclaré que nous allions modifier nos politiques sur une période de 12 ans en ce qui concerne le vin pour nous conformer au GATT, comme le recommande le rapport du Groupe spécial. Dans le cas de la bière, nos politiques resteront les mêmes.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): D'une part vous dites que nous devrions être partisans d'un mécanisme d'arbitrage à toute épreuve pour protéger notre pays dont l'importance commerciale n'est pas si grande et, d'autre part, tous les témoins que nous avons entendus ont déclaré qu'ils étaient d'accord avec le libre-échange et qu'ils espéraient que le mécanisme de règlement des différends fonctionne. Ils n'en sont pas sûrs, ils l'espèrent seulement. Je reconnais qu'en tant que pays nous voulions parvenir à un mécanisme de règlement des différends. J'espère qu'au sein de ce comité nous évaluerons à un moment donné ou à un autre dans quelle mesure ce mécanisme pourrait être réaliste et efficace.

Suite à la déclaration que M^{me} Carney a faite hier, j'ai lu ce matin que d'après une personnalité américaine, les États-Unis examineraient les règles ou les changements que le Canada va adopter pour contourner la décision du GATT.

À mon avis, je ne pense pas qu'il soit très convaincant de dire que nous allons amener le poisson à quai. Il suffit simple-

[Text]

remove a container from a Canadian vessel, inspect one salmon and certify that it is in ice. Then, the same crane, without detaching, can load an American reefer which transports salmon for processing. That occurred with West Germany when they were getting fish at one of the Nova Scotia ports. The processing consisted of throwing in a handful of salt. They did not even remove the container from the crate. They moved it from one ship to another, in port. That was called "processing." There is more than one way to skin a fish.

Senator Hicks: A variation on the old statement.

Senator LeBlanc (Beauséjour): It surprises me how accommodating the language of Article XXIV is of the GATT and how very restrictive the Canada-U.S. agreement is. I have read a theory which indicates that one of the reasons GATT is not very friendly towards us today is because they see us moving away from the GATT to an association with the Americans and, therefore, we may be losing friends. What do you think of that theory?

Mr. Smith: I do not think that would be a relevant consideration in this kind of a case.

One of the virtues of the GATT system is that it has gradually moved towards a more rules-based system over, particularly, the last 20 years. When it becomes available, I would be very interested to examine, in some detail, the panel report on alcoholic beverages. It is quite clear that, in this case, it is the view on this issue that matters rather than the case of attitudes towards Canada per se.

Where attitudes may come into the consideration of the alcoholic beverage dispute is on the attitude to the issue itself, that is, how other federal states may feel about Article XXIV:12. It may also be influenced, in the case of some of those countries, by their attitude on the alcoholic beverages issue. A country such as Australia may say that they are a little worried about what this means in terms of Article XXIV:12 but, on the other hand, they would like to sell Australian wine and beer to Canada, so they may not raise any questions about this particular case. There may be a conflict of interest or attitude in a particular instance of that sort.

The Chairman: I hope I am staying on the subject in asking this supplementary question relative to wine and, specifically, beer.

As I read Ms. Carney's statement, we were going to do something about wine, but she was just not accepting the ruling regarding beer, period. We were not going to implement it. I suppose we may have to pay some penalty if we take that position. However, she was at pains to make the statement that she was taking that position not because of the Europeans—she did not go into detail but I take it the inference is that it is a long way for them to send bottles of beer—but because it would enable the Americans to take a free ride on this without paying any compensation and, thus, occupy 30 per cent or 40 percent of our beer market. Am I correct that, because of this GATT Ruling, the exemption of beer in the Free Trade Agreement with the Americans is meaningless and that American beer producers can come along and say that, in spite of the fact that it is exempted under the Free Trade Agreement,

[Traduction]

ment d'enlever un contenant d'un navire canadien, d'inspecter un saumon et de certifier qu'il se trouve dans de la glace. Puis la même grue, sans être détachée, peut charger un navire frigorifique américain qui transporte du saumon à des fins de transformation. Cela s'est produit lorsque l'Allemagne de l'Ouest est venue chercher du poisson dans l'un des ports de Nouvelle-Écosse. La transformation consistait à jeter une poignée de sel. On ne les sortait même pas des caisses mais on les transférait d'un navire à un autre, dans le port. On a dit qu'il s'agissait de «transformation». Il y a plus d'une façon de le faire.

Le sénateur Hicks: C'est toujours le même problème.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je suis étonné de constater à quel point la formulation de l'article XXIV du GATT est vague comparativement aux dispositions très restrictives de l'Accord Canada-États-Unis. J'ai lu quelque part que le GATT était peut-être mal disposé envers nous parce qu'on estime que nous nous éloignons du GATT pour nous associer avec les États-Unis; nous pourrions par conséquent perdre des amis. Que pensez-vous de cette théorie?

M. Smith: Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une considération pertinente dans ce cas-ci.

L'un des mérites du GATT est précisément qu'il est devenu un système qui repose davantage sur des règlements, en particulier au cours des 20 dernières années. Lorsque le rapport du groupe d'experts sur les boissons alcooliques sera disponible, il sera intéressant de l'examiner en détail. Dans ce cas particulier, c'est la position prise sur cette question qui importe, beaucoup plus que les attitudes envers le Canada.

L'attitude dont il importe de tenir compte est celle des autres États fédéraux à l'égard de cette question, à savoir ce qu'ils pensent de l'article XXIV:12. Leur point de vue sur la question des boissons alcooliques pourrait avoir une influence sur l'attitude de certains pays. L'Australie, par exemple, pourrait bien s'inquiéter au sujet de la décision rendue aux termes de l'article XXIV:12, mais, d'autre part, elle aimerait bien vendre de la bière et des vins australiens au Canada; elle pourrait bien par conséquent ne soulever aucune objection. Dans un cas comme celui-ci, il pourrait donc y avoir conflit d'intérêts.

Le président: J'espère que je ne m'éloigne pas trop du sujet en posant une autre question au sujet du vin et de la bière en particulier.

Si j'ai bien compris la déclaration de M^{me} Carney, le gouvernement entend faire quelque chose en ce qui concerne le vin, mais il n'accepte pas la décision rendue en ce qui concerne la bière. Nous n'avons pas l'intention de l'appliquer. Je suppose que nous serons pénalisés si nous adoptons cette position. Toutefois, M^{me} Carney a pris grand soin d'expliquer qu'elle ne prenait pas cette position à cause des Européens—elle n'est pas entrée dans les détails mais on peut conclure que ce n'est pas très avantageux pour les Européens d'exporter de la bière aussi loin qu'au Canada—mais parce que cela permettrait aux Américains de se prévaloir de cette décision pour occuper de 30 à 40 p. 100 du marché canadien de la bière sans avoir à payer aucune compensation. Ai-je raison de penser que, à la suite de cette décision du GATT, l'exemption de la bière dans l'Accord de libre-échange conclu avec les Américains serait sans effet et

[Text]

GATT overrules, and, therefore, they can have access to the Canadian market for beer.

Mr. Smith: Certainly, the United States could bring a complaint under the GATT about Canadian practices with respect to beer.

The Chairman: But it does not need to. That ruling has come down from the GATT, and it can avail itself of the ruling.

Mr. Smith: If Canada, in adopting the panel report and indicating the measures it was planning to undertake to implement that report, indicated that it would change its policies with respect to beer, it would have to do so on an MFN basis. So, not only could the U.S. gain access to the Canadian market, but so could Mexico, Jamaica, the Philippines and so on.

The Chairman: Let us say that we do nothing, as the minister has suggested. Let us say that we defy GATT, that we have not vetoed the decision; we have merely said that we will not abide by it or that we will not do anything.

Mr. Smith: The GATT does not deal very well with situations in which some of the panel's recommendations are accepted and not others. Canada may have some grounds to differentiate beer from wine in the sense that the beer practices tend to predate the practices with respect to wine. So, at least in the case of some provinces, we could claim grandfather rights under the GATT, that it is a pre-existing practice.

There are two issues here. It may be a question of what the panel actually says with respect to beer. However, there is another problem: there is no legal appeal mechanism from a decision that may be regarded as wrong. Robert Hudec at the University of Minnesota has just completed a very thorough analysis of the DISC dispute, which was the most difficult ruling in GATT history. Very quickly after that ruling, there was a sense among many people in the GATT community that it was wrong on some points and correct on others. There is no way to correct the ruling was short of a negotiated solution. Since there is no appeal mechanism from the GATT or within the GATT to review decisions, it makes it very difficult to seek resolution. So what you would have now is, in essence, another round of negotiations. If the European Community wished to press its case it perhaps could. However, it may well be that the Community will not press with respect to beer. It may be up to other countries to make their own complaints with respect to beer, and we would then deal with the situation as it arose.

The Chairman: You have still not come quite to my question. I have no doubt that the government is taking some sort of calculated gamble relative to beer. However, the primary concern of the Europeans is wine, and if you satisfy them reasonably on the wine issue, they may ignore the beer issue, because they have a big problem getting beer across the ocean

[Traduction]

que les producteurs de bière des États-Unis pourraient prétendre que, malgré l'exemption prévue dans l'Accord de libre-échange, le GATT prévaut et que, par conséquent, ils ont accès au marché canadien de la bière.

M. Smith: Les États-Unis pourraient certainement porter plainte en vertu du GATT au sujet des pratiques canadiennes en ce qui concerne la bière.

Le président: Ils n'ont même pas besoin de porter plainte. Ils peuvent tout simplement se prévaloir de cette décision rendue par le GATT.

M. Smith: Si le Canada acceptait le rapport et précisait quelles sont les mesures qu'il entend prendre pour l'appliquer, c'est-à-dire les changements qu'il apportera à sa politique en ce qui concerne la bière, il faudrait qu'il le fasse en vertu du traitement accordé à la nation la plus favorisée. Le marché canadien serait donc accessible non seulement aux États-Unis, mais également au Mexique, à la Jamaïque, aux Philippines, etc.

Le président: Supposons que nous ne faisons rien, comme le ministre l'a proposé. Supposons que nous refusons de nous soumettre à cette décision; nous avons tout simplement dit que nous ne la respecterons pas ou que nous ne ferons rien.

M. Smith: Le GATT n'accepte pas très bien que certaines de ses recommandations soient acceptées et que d'autres ne le soient pas. Le Canada a peut-être de bonnes raisons d'établir une distinction entre le vin et la bière, en ce sens que les pratiques commerciales relatives à la bière sont plus anciennes que celles qui concernent le vin. Certaines provinces pourraient au moins invoquer le fait qu'il s'agit d'un droit acquis en vertu du GATT, c'est-à-dire que la pratique a été établie antérieurement.

Il s'agit de deux questions différentes. Il peut s'agir de ce qu'a déclaré le groupe d'experts en ce qui concerne la bière. Cependant, il y a également un autre problème: il n'existe pas de mécanisme pour en appeler d'une décision jugée mauvaise. Robert Hudec, de l'université du Minnesota, vient tout juste d'achever une analyse approfondie du litige concernant la DISC (Société américaine de vente à l'étranger) au sujet duquel le GATT a rendu l'une des décisions les plus difficiles de son histoire. Peu de temps après que cette décision eut été rendue, de nombreux membres du GATT l'ont jugée juste sur certains points et mauvaise sur d'autres. Il n'existe cependant aucun moyen de faire changer une décision, sauf au moyen d'une solution négociée. Puisque le GATT ne prévoit aucun mécanisme d'appel, il est très difficile de trouver une solution. La seule autre possibilité est, en fait, une autre ronde de négociations. La Communauté européenne pourrait peut-être, si elle le désire, faire valoir son point de vue. Toutefois, il se pourrait bien qu'elle n'insiste pas au sujet de la bière. D'autres pays porteront peut-être plainte au sujet de la bière et nous ferons face à la situation lorsqu'elle se présentera.

Le président: Vous n'avez pas encore répondu à ma question. Je ne doute pas que le gouvernement ne soit en train de prendre des risques calculés en ce qui concerne la bière. Toutefois, la principale préoccupation des Européens est le vin, et s'ils sont relativement satisfaits des mesures prises à cet égard, ils laisseront peut-être tomber la question de la bière puisqu'il

[Text]

to Canada. However, the ruling still stands. Under the Free Trade Agreement, the U.S. has agreed to a number of exemptions of practices in Canada, including the practice with regard to beer. So as far as the Free Trade Agreement is concerned, the United States cannot come forward and complain about Canada keeping U.S. beer out. Under Article 1205 of the Free Trade Agreement:

The Parties retain their rights and obligations under GATT and agreements negotiated under the GATT with respect to matters exempt—

And this includes beer. My question to you is this: As a result of the GATT ruling saying that we are wrong re: beer, whether or not the Europeans press the wine question—and they may not—are the Americans—if not the government, perhaps the industry—not able to come along, even after approving the Free Trade Agreement, and say to us, “As a result of this GATT ruling, which takes precedent over the Free Trade Agreement, the exemptions for beer in the Free Trade Agreement, therefore, do not apply and we are entitled to export our beer into Canada.”

Mr. Smith: They have every right to exercise their rights under the GATT, as does Canada vis-à-vis the United States. This situation would apply not only to beer, but also to the issue of postal rate subsidies with respect to magazines, which is another issue that is exempt from the Free Trade Agreement that would likely be found in contravention of the GATT.

The Chairman: But it is not an issue in the GATT at the moment.

Mr. Smith: There is no live complaint, but the United States would be quite entitled to seek a ruling.

The Chairman: So, while we have negotiated a number of exemptions under the Free Trade Agreement as far as the U.S. is concerned, if others in the GATT in the world take exception of some of these practices from time to time—beer being the matter up front at the moment but others could come later—then the GATT and the United States could take—

Senator Roblin: Mr. Chairman, am I correct that, if no Free Trade Agreement existed at all, the situation under GATT would be unchanged and that, therefore, these problems we are discussing would be just as alive as they are now. In other words, they have nothing to do with the Free Trade Agreement.

The Chairman: That is quite true.

Senator Sinclair: However, a lot of people believe that beer is protected under the Free Trade Agreement. This witness is saying that we should not hold our breath that really beer is not protected.

Senator Roblin: It is not protected under the Free Trade Agreement but all those people who espouse GATT—and

[Traduction]

est difficile pour eux de l'exporter au Canada. La décision rendue est cependant toujours valable. En vertu de l'accord de libre-échange, les États-Unis ont accepté que certaines pratiques commerciales canadiennes soient exemptées, y compris celles qui concernent la bière. Par conséquent, pour ce qui est de l'accord de libre-échange, les États-Unis ne peuvent se plaindre du fait que la bière américaine n'ait pas accès au marché canadien. En vertu de l'article 1205 de l'Accord de libre-échange:

Les Parties conservent leurs droits et obligations en vertu de l'Accord général et des accords négociés dans le cadre du GATT en ce qui a trait aux questions exemptées . . .

La bière en fait partie. La question que je vous pose est la suivante: étant donné que le groupe d'experts du GATT a déclaré que nous étions en tort au sujet de la bière, que les Européens insistent ou non au sujet de la question du vin—ils pourraient bien ne pas le faire—les Américains—les producteurs, sinon le gouvernement—ne pourraient-ils pas, malgré l'Accord de libre-échange, déclarer que la décision du GATT a la préférence et que, par conséquent, les exemptions prévues dans l'Accord en ce qui concerne la bière ne s'appliquent plus et qu'ils ont droit d'exporter leur bière au Canada.

M. Smith: Ils sont tout à fait en droit d'exercer leurs droits en vertu du GATT, tout comme le Canada par rapport aux États-Unis. Cette situation ne vaut pas uniquement pour la bière, mais également pour les subventions aux tarifs postaux en ce qui concerne les magazines, une autre question exemptée de l'Accord de libre-échange qui serait probablement jugée contraire aux dispositions du GATT.

Le président: Mais le GATT n'est pas saisi de cette question actuellement.

M. Smith: Aucune plainte n'a encore été portée, mais les États-Unis seraient en droit de demander une décision à ce sujet.

Le président: Par conséquent, bien que nous ayons négocié un certain nombre d'exemptions dans l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, si d'autres membres du GATT s'opposaient un jour à certaines de ces pratiques commerciales—il s'agit actuellement de la question de la bière mais d'autres questions pourraient faire surface plus tard—le GATT et les États-Unis pourraient alors . . .

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, est-ce juste de dire que l'Accord de libre-échange ne change rien à la situation pour ce qui est du GATT et aux problèmes dont nous discutons actuellement. En d'autres mots, ces problèmes n'ont rien à voir avec l'Accord de libre-échange.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Sinclair: Toutefois, beaucoup pensent actuellement que la bière est protégée en vertu de l'Accord de libre-échange. Le témoin nous dit que nous devrions nous méfier parce que la bière n'est pas véritablement protégée.

Le sénateur Roblin: Elle n'est pas protégée en vertu de l'Accord de libre-échange, mais tous ceux—et ils sont nom-

[Text]

there are many of them—as the only way to go have to look at the consequences.

Senator LeBlanc (Beauséjour): But the language in the GATT is a lot loser than Article 103 of the Free Trade Agreement.

Senator Roblin: You may say so, but GATT has put the blocks to the beer trade whereas the Free Trade Agreement has not.

The Chairman: The tougher wording in Article 103 would not help or hinder matters concerning beer. Because beer is exempted under the Free Trade Agreement, anybody seeking a change would have to go the GATT route.

Mr. Smith: That is right.

The Chairman: So we simply have ourselves in a catch 22 situation. If we had played ball with wine earlier and had not let this matter progress through the GATT, they would probably not have worried about the beer and we would have had this exemption under the Free Trade Agreement and consumers could have gone on suffering indefinitely.

Senator Sinclair: If I am an importer of beer and I like a particular brand, can I bring it in by the boat load from, say, Seattle to Vancouver under the GATT ruling?

Mr. Smith: No. Canadian citizens are subject to both federal and provincial legislation. Federally, it is the Importation of Intoxicating Liquors Act and provincially each province has its relevant liquor board legislation. The GATT ruling simply imposes an international obligation on the Government of Canada or, more broadly, Canadian governments. It does not alter domestic legislation to which you as a citizen are subject.

Senator Sinclair: It puts an obligation on them to allow me to operate without any restrictions with regard to importation.

The Chairman: Senator Sinclair, not being a member of the committee, you may not be familiar with the fact that—and I did not know it until a few weeks ago—the reason the provinces have control over liquor is because the federal government gave them that control under the Importation of Intoxicating Liquors Act. As I understand it, it is because of this legislation that the provinces have these exclusive rights to deal with liquor as they choose and can set up liquor boards. Otherwise, under ordinary constitutional law in Canada, anybody could trade liquor like any other commodity interprovincially and so forth. It is through the passage of that act that the federal government has devolved this power onto the provinces.

Senator Sinclair: Surely, if the power rested with the federal government to begin with and it took an act of that government to give the power to the provinces, and if there is an obligation on the federal government to undertake to bring laws into conformity with GATT, I am in pretty good shape in terms of my argument.

[Traduction]

breux—qui prétendent que le GATT est la seule façon de procéder doivent tenir compte des conséquences.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): La formulation des dispositions du GATT est pourtant beaucoup moins restrictive que l'article 103 de l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Roblin: Peut-être, mais c'est le GATT qui gêne actuellement le marché de la bière et non pas l'Accord de libre-échange.

Le président: Les dispositions plus rigoureuses de l'article 103 n'auront aucun effet positif ou négatif en ce qui concerne la bière. Parce que la bière est exemptée de l'application de l'Accord de libre-échange, quiconque voudrait modifier la situation aurait à s'adresser au GATT.

M. Smith: C'est exact.

Le président: Nous n'avons donc aucun moyen de nous en sortir. Si nous avons réglé la question du vin plus tôt, avant que le GATT n'en soit saisi, celle de la bière n'aurait probablement pas surgi; nous serions protégés par l'exemption prévue dans l'Accord et les consommateurs auraient continué à souffrir indéfiniment.

Le sénateur Sinclair: Si je suis importateur de bière et que j'aime une marque particulière, puis-je en transporter par bateau des cargaisons complètes, disons, de Seattle à Vancouver, étant donné la décision du GATT?

M. Smith: Non. Les citoyens canadiens sont assujettis aux lois fédérales et provinciales. Le gouvernement fédéral l'interdit par la Loi sur l'importation des boissons enivrantes et chaque province possède ses propres lois sur la régie des alcools. La décision rendue par le GATT impose simplement une obligation internationale au gouvernement du Canada ou, à une plus large échelle, aux gouvernements du Canada. Elle ne modifie pas les lois nationales qui s'appliquent aux citoyens.

Le sénateur Sinclair: Elle les oblige cependant à me permettre d'en importer sans aucune restriction.

Le président: Sénateur Sinclair, comme vous n'êtes pas membre du Comité, vous ne savez peut-être pas—tout comme je ne le savais pas il y a quelques semaines—que les provinces peuvent exercer un contrôle sur les boissons alcooliques parce que le gouvernement fédéral leur a donné ce pouvoir en vertu de la Loi sur l'importation des boissons enivrantes. Si j'ai bien compris, c'est cette loi qui a donné aux provinces le droit exclusif de légiférer comme bon leur semble dans ce domaine et d'établir des régies des alcools. Sans cette loi, selon la loi constitutionnelle du Canada, n'importe qui pourrait faire le commerce des boissons alcooliques, comme tout autre produit, sous réserve des dispositions relatives au commerce interprovincial et le reste. C'est par la promulgation de cette loi que le gouvernement fédéral a délégué ce pouvoir aux provinces.

Le sénateur Sinclair: Assurément, si le gouvernement fédéral détenait ce pouvoir au départ et qu'il a dû promulguer une loi pour le déléguer aux provinces, et si le gouvernement fédéral est tenu de rendre ses lois conformes aux dispositions du GATT, mon argument est donc assez valable.

[Text]

The Chairman: You would argue that the federal government should rescind the law, but the federal government may say that it does not want to do that, that it will pay up the penalty with wheat, or something.

Mr. Smith: If the federal government were to rescind the Importation of Intoxicating Liquors Act, it may be fine for a private citizen to import wine, beer or spirits. However, it may be an entirely different matter for a commercial establishment that is operating a licence issued by the province wherein that establishment is resident when a condition of that licence is that the establishment purchase alcohol from the local provincial liquor agency or its representative, such as Brewers Warehousing.

Senator Hicks: I suggested that the provinces have the right to do this with respect to a private citizen, too. So long as the law stays where it now is and the federal government does not rescind that act, the provinces have a right to direct that private citizens may only buy their liquor from a provincial liquor board.

The Chairman: Senator Sinclair was predicating his question on the idea that the federal government would repeal the Importation of Intoxicating Liquors Act to conform with GATT. The witness, in response to that, quite properly said, "Yes, you can still import the booze, but a commercial establishment would have to comply with its provincial licence."

Senator Sinclair: If I may be allowed one more question, when this matter was argued before the GATT, did everybody accept the proposition that "reasonable measures" included a direction to provincial governments?

Mr. Smith: Are you referring to the panel report?

Senator Sinclair: I am referring to whoever was arguing before it.

Mr. Smith: The Canadian government in this case argued quite strongly that Article XXIV:12 provided a defence for Canadian policies in this particular dispute. That argument has not been given great weight, apparently, by the GATT panel.

Senator Sinclair: But it was raised?

Mr. Smith: Oh, very much so. The Canadian government argued that case in consultation with the provinces. I think we are going to have to look very carefully at the GATT panel report when it becomes public to see precisely what the language is. One gets the sense, from talking to people involved in this case, that the view of the panel is that Canada should have been more vigorous than it was in seeking to bring the provinces into conformity with the GATT. It may not be very explicit on how much more vigorous Canada ought to be, however. That is the sort of question that is now going to be addressed over the next year or two in the light of the statement made by the federal government today and the subsequent discussions. It may well take another GATT case down the road to crystallize that issue further.

[Traduction]

Le président: Vous prétendez donc que le gouvernement fédéral devrait abroger la loi, mais il se pourrait bien qu'il ne veuille pas le faire et qu'il préfère faire des concessions en ce qui concerne le blé ou autre chose.

M. Smith: Si le gouvernement fédéral abrogeait la Loi sur l'importation des boissons enivrantes, le citoyen ordinaire pourrait importer du vin, de la bière ou des boissons alcooliques. Toutefois, la situation pourrait être entièrement différente pour ce qui est d'une entreprise commerciale qui détient une licence d'une province et dont l'une des conditions de la licence est qu'elle doit acheter ses boissons alcooliques d'une régie des alcools provinciale ou de ses représentants, comme la Brewers Warehousing.

Le sénateur Hicks: J'ai laissé entendre que les provinces ont le droit d'imposer des restrictions aux citoyens ordinaires également. Aussi longtemps que le gouvernement fédéral n'abrogera pas la loi, les provinces ont le droit d'exiger de leurs citoyens qu'ils achètent leurs boissons alcooliques d'une régie des alcools provinciale.

Le président: La question du sénateur Sinclair reposait sur l'hypothèse que le gouvernement fédéral abrogerait la Loi sur l'importation des boissons enivrantes afin de se conformer à la décision du GATT. En réponse à cela, le témoin a dit, à juste titre, que vous pourriez, en fait, importer des spiritueux, mais qu'une entreprise commerciale serait quand même assujettie aux conditions de sa licence provinciale.

Le sénateur Sinclair: Si vous me permettez de poser une question de plus, j'aimerais savoir si, lorsque cette question a été débattue devant le GATT, tout le monde a accepté le fait que des «mesures raisonnables» pouvaient sous-entendre une directive donnée aux gouvernements provinciaux?

M. Smith: Faites-vous allusion au rapport du groupe d'experts?

Le sénateur Sinclair: Je fais allusion à ceux qui ont présenté les arguments.

M. Smith: Le gouvernement canadien a bien défendu le point de vue voulant que l'article XXIV:12 justifie la politique canadienne à cet égard. Le groupe d'experts du GATT n'a apparemment pas accordé beaucoup de poids à cet argument.

Le sénateur Sinclair: Mais l'argument a été présenté?

M. Smith: Oui, et il était solide. Le gouvernement canadien a défendu cette cause de concert avec les provinces. Je pense qu'il nous faudra examiner avec soin le rapport du GATT quand il sera rendu public pour voir quels étaient exactement les raisons invoquées. Après avoir parlé aux personnes qui se sont occupées de cette cause, nous avons l'impression que le groupe d'experts a jugé que le Canada aurait dû exercer plus de pression sur les provinces pour qu'elles se conforment aux dispositions du GATT. On n'y dit peut-être pas très clairement, cependant, jusqu'à quel point le gouvernement du Canada devrait insister. Étant donné la déclaration faite par le gouvernement fédéral et les discussions qui ont suivi, on ne s'attaquera probablement pas à ce type de question au cours de la prochaine année ou des deux prochaines années. Il faudra

[Text]

The Chairman: I am looking at the wording, Senator Sinclair. You have drawn a lot of contracts in your life and have probably used the word "reasonable" in doing so. This wording is "to take such reasonable measures as may be available to it to ensure"—which is much stronger than "reasonable"—"observance". Then, of course, we get into the power of disallowance and so on. What you are suggesting is that the GATT has been firming up over the years an interpretation of these words as meaning that "reasonable activity" is more than just writing a letter saying, "Please do such and such", that some of these powers should be exercised to ensure observance.

Mr. Smith: It is moving to the view that these are international obligations which federal or national governments are undertaking. It is really a matter of the ability of the individual nation in its internal arrangements to deal with its domestic situation and to adjust its international obligations accordingly. I think the issue is influenced, in the GATT context, by the views of other federal states, of which there are only a few, in this regard. This has played a part in the shift of attitude on this question.

Senator Sinclair: There is amazing drafting in this agreement, though, if you take a close look at it. In Article 103 of the Free Trade Agreement, the insurance comes first and necessary measures come next. The other document has as its wording "reasonable measures to ensure", which is a heck of a lot stronger.

The Chairman: I don't think there is any question about that.

Senator Sinclair: Whoever has drafted this had done that deliberately, because the wording has changed quite considerably.

The Chairman: On that point, I think what I can take from Mr. Smith's remarks about the GATT is that when it says, "You are a federal state; you have entered into an international obligation; your problems at home are your headache", the GATT is not saying, "We require you to start using the power of disallowance" or "We require you to do such and such to the province". It is simply indicating that internal arrangements are our headache—if we want to proceed by a certain course of action, do it; if we do not want to, then the GATT will take its pound of flesh in some other area. The GATT will take compensation. That is really the remedy, is it not?

Mr. Smith: Either Canada will offer compensation or the GATT will authorize retaliation in some way.

The Chairman: The GATT is not saying "You must enforce it on the province". It is really saying, "That's your baby—if you want to do it, do it; if you don't, OK, but you pay us compensation."

Senator Bazin: Mr. Chairman, it was precisely in that area of discussion that I wanted to ask a question, which relates to

[Traduction]

peut-être que le GATT soit saisi d'une autre cause du même type pour que cette question retienne vraiment l'attention.

Le président: J'examine la formulation utilisée, sénateur Sinclair. Vous avez rédigé beaucoup de contrats dans votre vie et vous avez probablement utilisé le mot «raisonnable». Lorsqu'on dit qu'il faut prendre tous les moyens raisonnables possibles pour assurer le respect des dispositions, cela me paraît beaucoup plus fort que simplement «raisonnable». Cela nous amène, par conséquent, au pouvoir de désaveu et à tout ce qui s'ensuit. Vous laissez donc entendre que le GATT, au fil des ans, en est venu à interpréter beaucoup plus rigoureusement les mots «activité raisonnable», et que ceux-ci devraient signifier beaucoup plus qu'une simple lettre disant «veuillez s'il vous plaît faire telle chose et telle chose», et qu'il faudrait exercer certains de ces pouvoirs pour assurer le respect de nos obligations.

M. Smith: Le GATT s'achemine vers une position voulant qu'il s'agit d'obligations internationales que doivent assumer les gouvernements nationaux ou fédéraux. Il incombe à un pays particulier de faire face à sa situation interne et d'y adapter ses obligations internationales. Je pense que le point de vue d'autres états fédéraux, qui sont d'ailleurs peu nombreux, a influencé la décision rendue par le GATT sur cette question. Ces points de vue ont contribué au changement d'attitude à ce sujet.

Le sénateur Sinclair: Si vous l'examinez de près, cet accord comporte des dispositions dont la formulation est étonnante. À l'article 103 de l'Accord de libre-échange, on parle d'abord des garanties et ensuite des mesures nécessaires. L'autre document parle de «mesures raisonnables pour s'assurer», ce qui est beaucoup plus fort.

Le président: Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Sinclair: Ceux qui ont rédigé cela l'ont fait délibérément, parce que la formulation est fort différente.

Le président: À ce sujet, si j'ai bien compris les observations de M. Smith, le GATT dit «vous êtes un État fédéral; vous avez contracté une obligation internationale, c'est à vous de régler vos problèmes internes». Le GATT ne dit pas que nous devons utiliser le pouvoir de désaveu ou n'exige pas que nous prenions des mesures particulières à l'égard d'une province. Il dit simplement qu'il nous faut régler nos propres problèmes et que c'est à nous de choisir les moyens de le faire; si nous ne voulons pas le faire, le GATT exigera compensation dans d'autres domaines. N'est-ce pas le cas?

M. Smith: Si le Canada n'offre rien en compensation, le GATT permettra certaines représailles.

Le président: Le GATT ne dit pas que nous devons imposer cette décision aux provinces. Il dit simplement que c'est notre affaire et que, si nous ne voulons pas le faire, il nous faudra offrir une compensation.

Le sénateur Bazin: Monsieur le président, c'est justement à ce sujet que j'aimerais poser une question qui porte sur l'inter-

[Text]

the interpretation of the words "reasonable measures". Given a country with a particular constitution in which the federal government has powers ranging from disallowance to paramountcy to whatever, is it your opinion, Mr. Smith, that the GATT would look at the reasonableness of the action of the Canadian government as including recourse to its own constitution, as compared to sending a letter on the one hand and sending the army out on the other? Do you think what while the words may be different, the commitment is the same in both 103 and XXIV:12?

Mr. Smith: Your conclusion may be correct, but I suppose that I would characterize it more in the way in which the Chairman just summarized it; that, in a sense, the view that has been congealing in the GATT is that these are international obligations which it is up to each nation state to abide by. I think what may be influencing attitudes on this question is that in some of the other influential federal states—I mentioned Australia and the United States—constitutional law, as it has evolved over time, has been much clearer than has Canada's in terms of establishing that the federal government has a great deal of authority to override the laws and policies of sub-national governments in order to implement or to enforce international economic agreements. It is just that the GATT is not as inclined as it might have been at one time to stand up and state exactly what it interprets "reasonable" to mean. It now appears that Canada is in this unique position among the developed countries in which our constitutional law is not as clear, and we might be obliged to take a constitutional case. We are not seeing other countries in the GATT seeking to interpret "reasonable" in the same way in which Canadians might at the present time or in the recent past.

Senator Bazin: So that the background reaction to the spirals problem and the panel, when presented with Canada's argument that it could not do anything that could be reasonably expected to prevent the provinces from doing whatever they were doing, rejected that argument.

Mr. Smith: It was not so much rejected—you will have to look at the language carefully in the panel report—as Canada made that case. One does not detect a lot of patience and sympathy with that case. The view that has come back is that Canada should be more vigorous in ensuring that the provinces comply with the obligations under the GATT.

We will be into a period for some time now where we will try to sort out exactly what "more vigorous" means. Clearly, it is greater effort than we have previously taken; it may not necessarily imply that we have to take a constitutional case to the Supreme Court to disallow certain provincial legislation. I think this will be a subject for continuing discussion over the next several years.

Senator LeBlanc (Beauséjour): When do you expect this to sort out?

Mr. Smith: On alcoholic beverages?

Senator LeBlanc (Beauséjour): Yes.

Mr. Smith: As I indicated in my opening remarks, it came up as an issue during the Tokyo Round in the negotiating context.

[Traduction]

prétation des mots «mesures raisonnables». Dans le cas d'un pays dont la constitution donne au gouvernement fédéral des pouvoirs allant du désaveu à la suprématie, à votre avis, monsieur Smith, le GATT estimerait-il raisonnable pour le Canada de recourir à sa propre constitution, par opposition aux deux extrêmes que constituent l'envoi d'une lettre et de l'armée? Bien que les mots soient différents, l'engagement pris en vertu de l'article 103 et de l'article XXIV:12 est-il le même?

M. Smith: Votre conclusion est peut-être juste, mais je dirais que votre président a bien résumé la situation; le point de vue du GATT est qu'il s'agit d'obligations internationales que chaque État nation est tenu de respecter. Les attitudes à l'égard de cette question ont probablement été influencées par d'autres États fédéraux influents—j'ai déjà fait allusion à l'Australie et aux États-Unis—où les lois constitutionnelles ont évolué au fil des ans et ont établi beaucoup plus clairement qu'au Canada l'autorité du gouvernement fédéral et sa capacité de passer outre aux lois et aux politiques de gouvernements provinciaux ou des États afin de faire appliquer des accords économiques internationaux. Le GATT n'est pas aussi disposé qu'il l'a déjà été à interpréter ce qu'il juge «raisonnable». Il semble que le Canada est le seul pays développé dont la constitution n'est pas très claire, et nous serons peut-être forcés de soumettre une cause constitutionnelle. Les autres pays membres du GATT n'ont pas besoin d'interpréter le mot «raisonnable» de la même manière que les Canadiens doivent probablement le faire actuellement, ou comme ils ont eu à le faire récemment.

Le sénateur Bazin: De sorte que l'argument du Canada, qui a invoqué un manque de moyens raisonnables pour empêcher les provinces d'agir à leur gré, a été reçu avec incrédulité, et dans les coulisses et sur le plan officiel.

M. Smith: Il faut bien lire entre les lignes du rapport: l'argument n'a pas été rejeté autant que le Canada voulait le faire croire. Il est certain qu'il n'a pas bénéficié de beaucoup de patience ou de sympathie. On croyait plutôt que le Canada devait agir plus fermement afin de s'assurer que les provinces se conforment aux obligations du GATT.

Il nous faudra du temps pour déterminer ce que veut dire au juste «plus fermement». De toute évidence, il faudra faire plus que ce que nous avons fait jusqu'ici; ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il faut aller à la Cour suprême livrer une bataille constitutionnelle pour faire invalider certaines lois provinciales. Je crois qu'il y a là matière à réflexion pour plusieurs années encore.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Quand vous attendez-vous à ce que l'affaire se règle?

M. Smith: Au sujet des boissons alcooliques?

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Oui.

M. Smith: Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, cette question a fait surface durant la ronde de négociation de Tokyo.

[Text]

Senator LeBlanc (Beauséjour): How many years ago is that?

Mr. Smith: It first came to me in the British Columbia government in 1977.

Senator LeBlanc (Beauséjour): If showing impatience is to take 11 years I wish I were that patient!

Senator Sinclair: I heard him say that they had a deal.

Mr. Smith: During the Tokyo Round—

Senator Sinclair: They made a protocol among the provinces and everyone was happy, but as soon as someone challenged it you found that you were on feet of clay, because I am sure that "reasonable" was interpreted close to the way that Senator Bazin said. If you have the power, it is only reasonable that you should use it at the international level; that is the point. You are saying that you do not know, but let's look at the words and see.

Senator Bazin: If I understand correctly, the policy document was circulated during the Tokyo Round.

Mr. Smith: Yes.

Senator Bazin: And it was presented as the Canadian government's position with the provinces participation?

Mr. Smith: Yes.

Perhaps I should read from the actual document. This concerns the whole question of alcoholic beverages and was in the press release issued by the office of the co-ordinator for the multilateral trade negotiations at the end of the Tokyo Round. It describes what was negotiated with respect to alcoholic beverages. It states:

The gains for Canada in this sector were in considerable measure due to the cooperation of provincial governments. In response to non-tariff requests received from our trading partners concerning certain practices of provincial marketing agencies of alcoholic beverages, the provinces offered a joint statement of their intentions on the treatment of imported products and agreed with federal negotiators that this statement could be used in the negotiations. The provincial statement is as follows:

It then goes on to list six separate clauses. The only thing that it says with respect to the Government of Canada in those six clauses is:

The Government of Canada agrees to be the channel of communication with foreign governments for such purposes.

The federal government was deliberately ambiguous on the question of whether it was entering into an international obligation in this statement.

I must say that I was always mystified by the process, and I was a participant in it.

[Traduction]

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): En quelle année au juste?

M. Smith: J'en ai entendu parler pour la première fois en 1977, lorsque je faisais partie du gouvernement de la Colombie-Britannique.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Si onze ans d'attente sont signes d'une quelconque impatience, j'aimerais bien être aussi patient!

Le sénateur Sinclair: J'ai entendu dire qu'ils avaient conclu un marché.

M. Smith: Durant la ronde de Tokyo—

Le sénateur Sinclair: Les provinces en sont venues à un protocole d'entente, et c'était l'euphorie. Mais dès que quelqu'un s'en est pris à l'accord, le géant s'est révélé avoir des pieds d'argile. En effet, je suis certain que «raisonnable» a connu une interprétation assez proche de celle qu'en faisait le sénateur Bazin. Quand on détient le pouvoir, il n'est que raisonnable de l'exercer à l'échelle internationale; c'est la raison même d'existence de ce pouvoir. Vous dites que vous ne savez pas au juste, mais regardons de plus près le texte.

Le sénateur Bazin: Si j'ai bien compris, l'énoncé de politique a été distribué durant la ronde de Tokyo.

M. Smith: Oui.

Le sénateur Bazin: Et il a été présenté comme la position du gouvernement du Canada, élaborée avec la participation des provinces?

M. Smith: Oui.

Peut-être devrais-je faire lecture du document comme tel. Il y est question du dossier des boissons alcooliques. Le passage dont je vais faire lecture faisait partie d'un communiqué diffusé par le Bureau du coordonnateur canadien des négociations commerciales multilatérales à la fin de la ronde de Tokyo. Il décrit les décisions prises au sujet des boissons alcooliques:

Les avantages que tirera le Canada dans ce secteur sont dus en grande partie à la collaboration des gouvernements provinciaux. En réponse aux demandes non tarifaires que nous ont adressées nos partenaires commerciaux, concernant certaines pratiques des organismes provinciaux en matière de mise en marché des boissons alcooliques, les provinces ont offert une déclaration d'intention concertée quant à la façon dont elles traiteraient les produits importés et elles ont autorisé les négociateurs fédéraux à s'en servir au cours des négociations. Cette déclaration s'établit comme suit:

Suivent six articles distincts. La seule chose qu'on peut y lire concernant le gouvernement du Canada est:

Le gouvernement canadien accepte de servir d'organe de communication auprès des gouvernements étrangers pour ce qui concerne cette question.

C'est délibérément que le gouvernement fédéral a maintenu l'ambiguïté, qu'il a refusé de se reconnaître une obligation internationale par cette déclaration.

Je dois dire que je n'ai jamais tout à fait compris ces négociations. Pourtant, j'en étais.

[Text]

Senator LeBlanc (Beauséjour): I think they were using the post office. That sounds like a messenger carrying a message.

The Chairman: Yes, the federal government was just a pipeline. On those six other points were the provincial governments—I do not want to take all the time to read them into the record—substantive? Did the provincial governments agree to do much?

Mr. Smith: Yes.

The Chairman: I remember that more Californian wine got into B.C. as a result, which was one blessing.

Mr. Smith: Quite so.

The key provisions of the statement were to freeze the differential on the markup on imported wines, to liberalize listings and to make the listing practices more nondiscriminatory.

The Chairman: To freeze the differential in absolute or percentage terms?

Mr. Smith: It just says that the differential in markup between domestic and imported wines will not in future be increased.

Senator Roblin: I think "markup" means "percentage".

Mr. Smith: Yes.

The Chairman: Sure it does.

Mr. Smith: All the provinces at that time listed their markups, which were expressed in percentage terms.

Senator Sinclair: All you are proving is Senator Bazin's point, namely, that someone called that agreement by saying to the federal government, "You did not do the job."

Mr. Smith: Yes, but I think the existence of this statement was used by Canada to argue that this was an example of acceptance by our trading partners, that these provincial policies existed and that they were in some sense grandfathered under the GATT.

Senator Bazin: Were all the provinces represented at the negotiations and this statement representative of commitment, or whatever les vœux pieux, of all the provinces in the country?

Mr. Smith: All the provinces were consulted generally on the Tokyo Round negotiations and, in particular, on the alcoholic beverages issue.

In the particular case of this statement—because it dealt only with wine and spirits; it did not deal with beer—the only provinces that had a direct interest were British Columbia, Ontario, and, to a much smaller extent, Quebec and Nova Scotia.

I suggested at the outset, somewhat facetiously, that I held the pencil. The particular reason for that was that when this request came from the federal government it was principally a matter for Ontario and British Columbia. British Columbia was the first to respond. We went to cabinet, prepared an offi-

[Traduction]

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je crois qu'il jouait au facteur. On dirait le porteur d'un message.

Le président: Oui, le gouvernement fédéral n'était qu'un conduit. Quant aux six autres points—je ne voudrais pas absorber trop de temps à les faire consigner dans le procès-verbal—les provinces agissaient-elles concrètement? Convenaient-elles de faire quoi que ce soit?

M. Smith: Oui.

Le président: Je me souviens qu'à l'époque, plus de vin californien entrait en Colombie-Britannique, ce qui était une bénédiction.

M. Smith: Effectivement.

Les principales dispositions prévues dans la déclaration consistaient à geler l'écart des marges bénéficiaires entre les vins canadiens et les vins importés, à libéraliser l'accès aux catalogues et à rendre plus équitables l'application des normes à cet égard.

Le président: Geler l'écart, en termes absolus ou en termes de pourcentage?

M. Smith: Le communiqué mentionne uniquement que la différence entre les margues bénéficiaires des vins canadiens et des vins importés ne s'agrandira pas.

Le sénateur Roblin: «Marge bénéficiaire» veut dire «pourcentage», je crois.

M. Smith: Oui.

Le président: Assurément.

M. Smith: Toutes les provinces ont à cette époque dressé une liste de leurs marges bénéficiaires, exprimées en pourcentage.

Le sénateur Sinclair: Vous ne faites que donner raison au sénateur Bazin: en fait, quelqu'un a invoqué l'accord en reprochant au gouvernement fédéral de ne pas respecter ses obligations.

M. Smith: Oui. Cependant, je crois que le Canada s'est servi de cette déclaration pour montrer que nos partenaires commerciaux étaient d'accord, qu'ils connaissaient l'existence de ces politiques provinciales et que, dans un certain sens, le GATT les consacrait.

Le sénateur Bazin: Les provinces étaient-elles toutes représentées aux négociations, et cette déclaration constituait-elle un engagement ou, que sais-je, les vœux pieux de toutes les provinces du pays?

M. Smith: Toutes les provinces ont été consultées au sujet des négociations de Tokyo et, plus particulièrement, au sujet des boissons alcooliques.

Dans le cas présent, comme la déclaration ne traitait que de vin et de spiritueux, non pas de bière, les seules provinces directement intéressées étaient la Colombie-Britannique, l'Ontario et, dans une moindre mesure, le Québec et la Nouvelle-Écosse.

J'ai déclaré au début, avec un peu de facétie, que j'avais participé à la rédaction parce que, lorsque cette demande est parvenue du gouvernement fédéral, elle concernait surtout l'Ontario et la Colombie-Britannique. Notre province a été la première à répondre. Le conseil des ministres s'est réuni et a

[Text]

cial correspondence back to the federal government with a letter attached to that containing a list of the kind of statement or undertakings that we might be prepared to contemplate if certain other matters in the negotiation were dealt with. Ontario did not respond in that fashion at that time. There were subsequent consultations, and six months or a year later we were consulted as to whether some minor modifications in the language that we had proposed were acceptable to us. We discussed those with our minister, who had obtained prior cabinet approval, and we said, "Yes." The end result became the statement. In the end Ontario committed itself to the policy statement as well.

Subsequently, however, Ontario introduced a bottling charge that raised this issue rather graphically both with the United States and with the European Community. As with other pledges with respect to alcoholic beverages, this one has been a bit uncertain in its observance.

Senator Bazin: If I understand your answer correctly, only B.C. approved the statement in question; is that correct?

Mr. Smith: I am certain the federal government, at the time of the Tokyo Round negotiations, had signed on all the relevant provinces, but there was some subsequent wavering on the Ontario side.

The Chairman: The bottling charge you mentioned was not even contemplated at that time; is that correct?

Mr. Smith: That is right.

The Chairman: Honourable senators, this is an interesting subject and we could go further with this witness in a general sense in terms of relating his testimony to what we are trying to do with the draft. I wonder if we have now received enough information from this witness in the narrower context of the draft report—that is, this constitutional issue—and if we could dispense with the witness at this point.

On behalf of the committee, Mr. Smith, it remains only for me to thank you very much for your testimony. I wonder if we could have as an appendix to it those six or seven provincial undertakings to which you referred?

Hon. Senators: Agreed.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I should like to make another suggestion. This evening we have been talking about the GATT situation as if it were unique in the sense that it had never happened before. I think it would be very useful for us to have the details and the number of previous cases on this type of issue where a penalty has been imposed. Perhaps this could be done by our secretary.

The Chairman: Are you referring to cases involving the provinces?

Senator LeBlanc (Beauséjour): I am referring to cases where GATT has had to make rulings in respect of international communities who signed the treaties. We have been discussing this as if it has never happened before under the GATT and I suspect it has happened to a lot of other countries.

The Chairman: There are endless GATT rulings.

[Traduction]

préparé une réponse officielle au gouvernement fédéral, dans une lettre à laquelle était jointe une liste du genre de déclarations ou d'entreprises qu'il était prêt à envisager si certaines autres questions en suspens étaient réglées. L'Ontario a réagi différemment. D'autres consultations ont eu lieu et, quelque six mois ou un an plus tard, on nous a demandé si certains petits changements au libellé de texte que nous avions proposé étaient acceptables. Nous en avons discuté avec le ministre, qui avait déjà obtenu l'aval du conseil, et nous avons répondu dans l'affirmative. D'où la déclaration. Finalement, l'Ontario a également pris position en ce sens.

Par la suite, toutefois, elle a imposé un droit d'embouteillage qui a illustré le problème de façon assez éloquente tant aux États-Unis qu'au sein de la Communauté européenne. Comme tous les autres engagements pris à l'égard des boissons alcooliques, celui-ci n'a pas été respecté très strictement.

Le sénateur Bazin: Si j'ai bien saisi votre réponse, seule la Colombie-Britannique a approuvé la déclaration. Ai-je raison?

M. Smith: Je suis sûr que le gouvernement fédéral, au moment de la ronde de négociation de Tokyo, a obtenu l'accord de toutes les provinces intéressées, mais l'Ontario a par la suite vacillé.

Le président: Le droit d'embouteillage dont vous parlez n'avait même pas été envisagé à ce moment, est-ce exact?

M. Smith: C'est juste.

Le président: Honorables sénateurs, voilà un sujet intéressant dont nous pourrions nous entretenir longtemps avec ce témoin, dans l'optique de ce que nous tentons de faire. Peut-être en avons-nous entendu assez au sujet de cette question constitutionnelle et devrions-nous laisser M. Smith partir.

Au nom du comité, monsieur Smith, il ne me reste plus qu'à vous remercier vivement de votre témoignage. Je me demande si nous ne devrions pas joindre en annexe ces six ou sept engagements provinciaux dont vous avez parlé?

Des voix: D'accord.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): J'aurais une autre suggestion à faire. Ce soir, nous avons abordé la question du GATT comme si elle était unique, sans précédent. Je crois qu'il serait utile de connaître le détail et le nombre de cas où des pays ont été condamnés à verser indemnisation. Peut-être notre secrétaire pourrait-il s'en occuper?

Le président: Parlez-vous de cas mettant en jeu des provinces?

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je parle de cas où le GATT a dû se prononcer sur les pratiques commerciales de pays signataires des traités. Nous en avons parlé jusqu'ici comme si la situation ne s'était jamais présentée dans le cadre du GATT. Or, je soupçonne que bien d'autres l'ont vécue.

Le président: Nous sommes inondés de décisions du GATT à cet égard.

[Text]

Mr. Smith: Does your question relate specifically to Article XXIV:12?

Senator LeBlanc (Beauséjour): I am asking for cases where there may be some comparison to the existing situation.

The Chairman: I would ask you to be quite clear in your request, Senator LeBlanc.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I will spell it out. I would like to know if there have been cases where other federations have encountered the same type of problem we have been discussing. I would also like to know how many panel decisions have been handed down where countries have been found to be in violation or have asked for compensation.

Senator Bazin: I believe you are asking for the jurisprudence as it relates to Article XXIV:12.

Senator LeBlanc (Beauséjour): The fact is that we are treating this issue as if this is the first time this has ever happened in the history of GATT.

The Chairman: That will be done.

Thank you very much, Mr. Smith.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

M. Smith: Votre question porte-t-elle précisément sur l'article XXIV:12?

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je songeais à des cas pour lesquels nous aurions pu établir certaines comparaisons avec la situation actuelle.

Le président: Je vous demanderais d'être précis, sénateur LeBlanc.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je m'explique. J'aimerais savoir s'il est déjà arrivé que d'autres fédérations aient le même genre de problème que celui dont nous discutons. J'aimerais aussi savoir combien de fois le GATT a condamné des pays et combien de fois une indemnisation a été réclamée.

Le sénateur Bazin: Vous voudriez connaître la jurisprudence relative à l'article XXIV:12.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Le fait est que nous parlons de cette question comme si c'était la première fois que cela se produisait au sein du GATT.

Le président: Nous obtiendrons réponse à ces questions.

Je vous remercie beaucoup, monsieur Smith.

Le comité poursuit ses délibérations à huis clos.

APPENDIX "FA-18A"

Extract from the press release issued by the Office of the Co-ordinator for multilateral trade negotiation at the end of the Tokyo Round.

The gains for Canada in this sector were in considerable measure due to the cooperation of provincial governments. In response to non-tariff requests received from our trading partners concerning certain practices of provincial marketing agencies of alcoholic beverages, the provinces offered a joint statement of their intentions on the treatment of imported products and agreed with federal negotiators that this statement could be used in the negotiations. The provincial statement is as follows:

1. Information on the policies and practices of provincial marketing agencies for alcoholic beverages will be made available on request to foreign suppliers and governments. Any enquiries from foreign governments will receive a response within a reasonable period of time. The Government of Canada agrees to be the channel of communication with foreign governments for such purposes.

2. In each branch store of the provincial sales agencies a catalogue of all the products offered for sale by the agency will be available, in order that customers may be aware of what products are available in addition to those carried in the particular branch.

3. Any differential in mark-up between domestic and imported distilled spirits will reflect normal commercial considerations, including higher costs of handling and marketing which are not included in the basic delivery price.

4. Any differential in mark-up between domestic and imported wines will not in future be increased beyond current levels, except as might be justified by normal commercial considerations.

5. Each Canadian provincial marketing agency for alcoholic beverages will entertain applications for listing of all foreign beverages on the basis of non-discrimination between foreign suppliers, and commercial criteria such as quality, price, dependability of supply, demonstrated or anticipated demand, and other such considerations as are common in the marketing of alcoholic beverages. Standards with respect to advertising, health and the safety of products will be applied in the same manner to imported as to domestic products.

Access to listings for imported distilled spirits will in the normal course be on a basis no less favourable than that provided for domestic products and will not discriminate between sources of imports.

6. Any changes which may be necessary to give effect to the above will be introduced as soon as practicable. However, some of these changes, particularly with respect to mark-up differentials, may be introduced progressively over a period of no longer than eight years.

ANNEXE «FA-18A»

Extrait du communiqué publié par le Bureau du coordonnateur des négociations commerciales multilatérales à la fin de la ronde de Tokyo.

Les avantages que s'est assurés le Canada dans ce secteur sont dûs en bonne partie à la coopération des gouvernements provinciaux. En réponse aux demandes non tarifaires de nos partenaires commerciaux concernant certaines pratiques des agences de commercialisation provinciales au sujet des boissons alcoolisées, les provinces ont publié un communiqué conjoint indiquant comment elles entendent traiter les produits importés, et ont convenu avec les négociateurs fédéraux que ce communiqué, dont le texte suit, pourra être utilisé dans les négociations:

1. Les renseignements relatifs aux politiques et pratiques des agences de commercialisation provinciales concernant les boissons alcoolisées seront communiqués sur demande aux fournisseurs et aux gouvernements étrangers. Toute demande émanant des gouvernements étrangers recevra une réponse dans un délai raisonnable. À cette fin, le gouvernement canadien accepte de servir d'intermédiaire dans les communications avec les gouvernements étrangers.

2. Chaque succursale des agences de vente provinciales disposera d'une liste de tous les produits vendus par l'agence, afin que les clients sachent quels produits sont disponibles en plus de ceux vendus par la succursale.

3. Toute différence de la marge bénéficiaire entre les spiritueux distillés nationaux et importés sera déterminée par des facteurs commerciaux normaux, notamment les coûts de manutention et de commercialisation plus élevés qui ne sont pas inclus dans le prix de base à la livraison.

4. Toute différence de la marge bénéficiaire entre les vins nationaux et importés ne sera pas accrue à l'avenir au delà des niveaux courants, sauf si les facteurs commerciaux normaux l'exigent.

5. Chaque agence de commercialisation provinciale canadienne de boissons alcoolisées recevra favorablement les demandes d'inscription au répertoire de toutes les boissons étrangères, sans discrimination entre les fournisseurs étrangers, et selon des critères commerciaux comme la qualité, le prix, la fiabilité des approvisionnements, la demande courante ou anticipée et d'autres facteurs propres à la commercialisation des boissons alcoolisées. Les normes concernant la publicité des produits et leur salubrité seront appliquées aux produits importés de la même façon qu'aux produits nationaux.

Les conditions d'inscription des spiritueux distillés importés au répertoire seront normalement les mêmes que pour les produits nationaux, et aucune source d'importation ne fera l'objet de discrimination.

6. Toute modification nécessaire pour permettre l'application des mesures mentionnées ci-dessus sera appliquée le plus tôt possible. Toutefois, certaines de ces modifications, en particulier en ce qui concerne les écarts de marge bénéficiaire, pourront entrer en vigueur progressivement sur une période d'au plus huit ans.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Murray G. Smith, Director, International Economic Program, Institute for Research on Public Policy.

M. Murray G. Smith, directeur, Programme sur l'économie internationale, Institut de recherches politiques.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, April 26, 1988

Issue No. 19

Twelfth Proceedings on:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

WITNESS:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Le mardi 26 avril 1988

Fascicule n° 19

Douzième fascicule concernant:

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	*Murray (or Doody)
Bosa	Ottenheimer
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen (or Frith)	<i>Guysborough</i>)
Macquarrie	Stollery
	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bosa substituted for that of the Honourable Senator Sinclair and the name of the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) was substituted for that of the Honourable Senator Lucier. (*March 29, 1988*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	*Murray (ou Doody)
Bosa	Ottenheimer
Grafstein	Roblin
Hicks	Simard
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	Stewart (<i>Antigonish-</i>
*MacEachen (ou Frith)	<i>Guysborough</i>)
Macquarrie	Stollery
	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bosa substitué à celui de l'honorable sénateur Sinclair et le nom de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) substitué à celui de l'honorable sénateur Lucier. (*le 29 mars 1988*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 26, 1988
(53)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:00 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bazin, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and van Roggen. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Mr. Rodney de C. Grey, Trade Policy Consultant.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Mr. Grey made a statement and answered questions.

At 6:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to 4:00 o'clock p.m., Tuesday, May 3, 1988.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 AVRIL 1988
(53)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bazin, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et van Roggen. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Frith.

Également présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur et M^{me} Carol Seaborn. M. Michel Dupuy, adjoint au leader de l'Opposition au Sénat.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît:

M. Rodney de C. Grey, expert-conseil en politique commerciale.

Le Comité reprend son étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui a été déposé au Sénat le 6 octobre 1987, et des textes adoptés ultérieurement.

M. Grey fait une déclaration et répond aux questions.

A 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures le mardi 3 mai 1988.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 26, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to examine the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our witness today is Mr. Rodney Grey, who is no stranger to this committee. He gave invaluable evidence to the committee in its study of Canada-United States Trade Relations, which was published in volume three of our report in 1983. Mr. Grey is a recognized authority on the GATT. He was a member of the Canadian negotiating team for both the Dillon Round and the Kennedy Round of the GATT negotiations, and was head of the Canadian delegation to the Tokyo Round with the rank of ambassador. He has also served as an assistant deputy minister in the Department of Finance, and has written extensively on countervail and anti-dumping policies in both Canada and the United States.

I remember when Mr. Grey appeared before our committee after the Tokyo Round. At that time, he indicated that he felt that the Tokyo Round had left a number of serious problems for Canada with respect to trade with the United States. In particular, he warned about dangers of the increasingly vigorous application of U.S. countervail laws, and certainly the intervening years have borne his prediction out.

We have asked Mr. Grey to speak to us today on the dispute settlement mechanism. Mr. Grey is presently living in France, although his company is located here in Ottawa. I suppose it is an admirable situation when you can arrange to live in a chateau in Provence and have your company doing the work for you here. Maybe he will so tweak our curiosity that we will have to revisit him in Provence. Committee members may wonder why we are turning now to the dispute settlement mechanism when we have not finished our hearings with regard to energy, but, as I mentioned last week, Mr. Grey had arranged to be in Canada this week. While Mr. Grey is knowledgeable in a broad range of areas on trade matters other than the dispute settlement mechanism, we asked Mr. Grey to appear before us today to deal with the dispute settlement mechanism in the free trade agreement in particular and to give us whatever advice he may have on comparing it with such mechanisms in the GATT or other free trade agreements, such as the agreement between Australia and New Zealand. With that, I ask Mr. Grey to begin his opening presentation.

Mr. Rodney de C. Grey, Trade Policy Consultant: Mr. Chairman and senators, my particular interest in dispute settlement arises out of the fact that I made the Canadian presentation to the GATT panel on what was probably the most

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 26 avril 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit à 16 heures aujourd'hui pour examiner l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le témoin que nous entendrons aujourd'hui ne nous est pas inconnu, car il s'agit de M. Rodney Grey. Ce dernier nous a déjà offert un témoignage inestimable dans son étude sur les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, laquelle a été publiée dans le troisième volume du rapport que nous avons présenté en 1983. M. Grey est un expert de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Il faisait partie de l'équipe des négociateurs canadiens qui ont participé au Dillon Round et au Kennedy Round dans le cadre des négociations du GATT, et il dirigeait la délégation canadienne au Tokyo Round à titre d'ambassadeur. Il a également occupé le poste de sous-ministre adjoint au ministère des Finances et il a beaucoup écrit sur les politiques en matière de droits compensateurs et de droits anti-dumping en vigueur au Canada et aux États-Unis.

Je me souviens de la comparution de M. Grey, après le Tokyo Round. À cette époque, il avait signalé que, selon lui, le Tokyo Round avait créé au Canada un certain nombre de graves problèmes relativement aux échanges commerciaux avec les États-Unis. De façon plus particulière, il nous avait mis en garde contre les dangers que présentait l'application de plus en plus rigoureuse des lois américaines en matière de droits compensateurs, et les années lui ont certes donné raison.

Nous avons demandé à M. Grey de comparaître devant nous aujourd'hui pour discuter du mécanisme de règlement des différends. M. Grey habite actuellement en France, bien que sa société se trouve ici, à Ottawa. Je suppose qu'il doit être merveilleux d'habiter un château en Provence et de faire faire tout le travail par son entreprise ici. Peut-être piquera-t-il notre curiosité à un point tel qu'il nous faudra aller le visiter en Provence. Les membres du Comité se demandent peut-être pourquoi nous passons maintenant au mécanisme de règlement des différends alors que nous n'avons pas encore fini nos audiences sur l'énergie. Toutefois, comme je l'ai mentionné la semaine dernière, M. Grey avait pris des dispositions pour être au Canada cette semaine. Bien que M. Grey connaisse très bien de nombreuses questions relatives au commerce, nous lui avons demandé de comparaître devant nous aujourd'hui pour discuter tout particulièrement du mécanisme de règlement des différends prévu dans l'Accord de libre-échange et pour entendre les conseils qu'il pourrait nous donner sur les comparaisons à établir avec des mécanismes semblables prévus par le GATT ou par d'autres ententes de libre-échange, comme notamment l'accord conclu entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Je donne maintenant la parole à M. Grey.

M. Rodney de C. Grey, expert-conseil en politique commerciale: Monsieur le président, sénateurs, la question du règlement des différends m'intéresse tout particulièrement parce c'est moi qui ai comparu devant le groupe d'experts du GATT

[Text]

important, certainly one of the most contentious, GATT panel disputes, the inquiry into United States' Tax Practice, the so-called DISC case. Since I left the government, I have been involved in writing a study, which will be published shortly, for the Trade Policy Research Centre in London which deals with dispute settlement and other trade agreement matters as they might apply to trade and services.

With your permission, I would like to start from the general and proceed to the specific. A great number of trade agreements and agreements on economic matters include a specific provision for dispute settlement with the objective of giving validity and continuing effect to the agreements. Some of them do not include in the main such mechanisms because the parties are signatory to some overriding dispute settlement mechanism. For example, they both may accept the jurisdiction of the International Court of Justice and, therefore, it may be unnecessary to specify what dispute settlement mechanism is involved.

The practices in dispute settlement between states have evolved very slowly. In fact, there is very little new in the subject matter. No doubt, to practitioners some of the details are important. For example, if you look at an important international matter adjudicated on a day-to-day basis, such as the settlement of the claims of the United States against Iran following the settlement of the hostage crisis and the settlement of Iranian claims against the United States, which have been proceeding in two parallel commissions, it looks very much like the way the claims of American and British citizens were settled after the War of Independence under Jay's Treaty, as it was called, of 1794 when two claims commissions were set up to deal with very similar matters. Speaking somewhat in the abstract, there are various types of dispute settlement mechanisms, but most existing systems as they have developed in the GATT, say, or in the IMF, are really amalgams of the different components. Looking at them in the abstract you will find a number of different styles. For example, with regard to arbitration the emphasis may be on settling the dispute rather than on applying strict rules, but the written rules would not be ignored. This is a technique that has proceeded further in the private sector than it has among states. For example, in London, England settling disputes in the private sector by arbitration is an export industry. Approximately 10,000 arbitration cases a year are being settled in London. It is an enormous service industry. Apparently it is one of the things the British do well. It has grown up around the London Court of Arbitration, and, as I am sure members of the committee know, Canada has been improving its own facilities for private arbitration.

[Traduction]

pour présenter la position du Canada au sujet de ce qui était probablement le plus important différend, en tout cas certainement l'un des plus litigieux, dont un groupe spécial du GATT a été saisi; je veux parler ici de l'enquête sur les pratiques d'imposition des États-Unis, soit l'affaire DISC. Depuis mon départ du gouvernement, j'écris une étude, qui sera publiée sous peu, pour le *Trade Policy Research Centre*, à Londres, sur le règlement des différends et sur d'autres questions relatives aux ententes commerciales dans la mesure où elles ont trait au commerce et aux services.

Si vous me le permettez, j'aimerais aller du général au particulier. Un grand nombre d'accords commerciaux et d'ententes portant sur des questions économiques comportent une disposition particulière sur le règlement des différends dans le but de rendre ces accords valides et de leur permettre d'entrer en vigueur en permanence. Certains d'entre eux ne prévoient pas un tel mécanisme parce que les parties sont déjà signataires d'un autre mécanisme de règlement des différends qui a préséance. Si on les étudie de façon abstraite, on peut s'apercevoir que les styles changent d'un mécanisme à l'autre. En ce qui a trait par exemple à l'arbitrage, certains visent plus à régler le différend qu'à appliquer des règles rigoureuses tout en ne passant pas outre à celles-ci. Cette technique est plus populaire dans le secteur privé qu'au niveau international. Ainsi, à Londres, le règlement par arbitrage des différends qui surgissent dans le secteur privé est devenu une industrie d'exportation. Ainsi, par exemple, si les deux parties reconnaissent la compétence de la Cour internationale de justice, il n'est pas nécessaire de préciser un mécanisme de règlement des différends.

Les pratiques qui régissent le règlement des différends entre les pays évoluent très lentement. En réalité, il n'y a rien de nouveau sous le soleil. Il ne fait toutefois aucun doute que certains détails qui ont changé sont importants pour les avocats. Ainsi, on peut comparer la façon dont une importante question d'intérêt international est jugée au jour le jour, comme le règlement des revendications américaines contre l'Iran à la suite de la libération des otages et le règlement des revendications iraniennes contre les États-Unis, c'est-à-dire par deux commissions parallèles, et la façon dont les revendications des Américains et des Britanniques ont été réglées après la Guerre d'indépendance en vertu du traité Jay de 1794, lorsque deux commissions ont été mises sur pied pour régler des problèmes très semblables. En théorie, il existe plusieurs types de mécanismes de règlement des différends, mais la plupart de ceux qui existent, comme par exemple les systèmes du GATT et du FMI, sont vraiment devenus des amalgames. Environ 10 000 cas portés en arbitrage sont réglés chaque année à Londres. Cette industrie de services est très importante. Il semble qu'il s'agisse là d'une des spécialités des Britanniques. Cette méthode s'est développée à la *London Court of Arbitration* et je suis convaincu que les membres du Comité savent que le Canada a commencé à améliorer ses installations pour porter des cas du secteur privé en arbitrage.

[Text]

In the state-to-state arena, arbitration is found in a number of conventional trade agreements and it is very conspicuous in the air route allocation agreements. For instance, some years ago, there were two famous arbitration cases between the United States and France and the United States and Italy in which the parties went to binding arbitration to settle their rights under their air route bilateral agreement, specifically their rights onward from the point of arrival in the other country.

Canada, in an earlier period, was involved in many arbitrations involving fisheries matters and boundary issues. I think the general judgment of historians is that the arbitrations were not always entirely satisfactory from a Canadian point of view.

I have referred to private arbitration because, in looking at the FTA and the GATT, and taking a very long-term view, you have to keep in mind that there is always open the possibility of moving into the private sector or into the quasi-private sector some matters that might otherwise involve state-to-state confrontation. The most successful example of moving into a quasi private regime has been the setting up of the International Centre for the Settlement of Investment Disputes where nationals who have claims against other states, if they are signatories to this particular arrangement and have had their investments expropriated or nationalized, may pursue claims for compensation. The fact that that arrangement exists as an affiliate of the World Bank, makes it unnecessary for the nation states, whose nationals feel they have a claim, to espouse that claim. There is an international mechanism in which individuals appear as parties with claims against states who are parties, and the matter is therefore depoliticized. It is taken out of the state-to-state arena. I suspect that in the trade policy field we have not fully exploited the possibility of relegating it—and perhaps that is not the correct word—to a less charged mechanism.

Then there is the more formal adjudicatory system. Many multilateral economic agreements and many bilateral ones make specific provision for the resolution of disputes between the parties by reference to the International Court of Justice for a binding opinion or an advisory opinion. As members of the committee will be well aware, the International Court of Justice is, under the UN system, the successor of the Permanent Court and it has compulsory jurisdiction under many aspects of the UN.

Members of the committee will also be probably better informed than I am about the use by the United States and Canada of the chamber of the International Court to deal with the boundary dispute in the Gulf of Maine.

An important international agreement on the economic side that makes use of the International Court of Justice is ICAO or the Chicago Convention setting up the International Civil Aviation Organization. The dispute settlement provision there provides for arbitration, if the parties agree; for reference to the International Court, if the parties agree; or for any other method, if the parties agree.

[Traduction]

Au niveau international, l'arbitrage fait partie d'un certain nombre d'accords commerciaux conventionnels et il est très présent dans les ententes sur la répartition des routes aériennes. Laissez-moi vous donner un exemple. Il y a quelques années, deux célèbres cas portés en arbitrage qui opposaient les États-Unis à la France et les États-Unis à l'Italie ont vu les parties recourir à l'arbitrage exécutoire pour déterminer leurs droits en vertu d'une entente bilatérale sur les routes aériennes et, plus particulièrement, pour établir leurs droits à partir du point d'arrivée dans l'autre pays.

Il y a bien longtemps, le Canada a participé à de nombreux arbitrages pour régler des problèmes de pêche et des litiges de frontière. Les historiens jugent en général que les cas portés en arbitrage n'ont pas toujours été réglés à l'entière satisfaction du Canada.

J'ai mentionné l'arbitrage privé parce qu'en examinant l'Accord de libre-échange et le GATT selon une perspective à très long terme, il ne faut pas oublier qu'il est toujours possible de régler au niveau du secteur privé, ou quasi-privé, certaines questions qui, autrement, pourraient donner lieu à des affrontements entre deux pays. L'exemple qui illustre le mieux le désir des pays de résoudre leurs divergences au niveau quasi-privé est sûrement la création du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements. L'entente qui établit ce centre permet aux habitants d'un pays signataire de présenter des demandes d'indemnisation à d'autres États si leurs investissements ont été expropriés ou nationalisés. Comme cet accord relève de la Banque mondiale, les pays n'ont pas à épouser les revendications de leurs ressortissants. Il existe donc un mécanisme international où les parties sont, d'une part, des particuliers ayant des revendications et, d'autre part, des États. Cette méthode dépolitise le débat, car ce ne sont plus deux pays qui s'affrontent. J'ai l'impression, à tous les moins en ce qui concerne la politique commerciale, que nous n'avons pas assez tendance à renvoyer nos problèmes à des paliers inférieurs.

En deuxième lieu, il existe également un système décisionnel plus officiel. De nombreux accords économiques multilatéraux et bilatéraux prévoient expressément que les différends entre les parties doivent être soumis à la Cour internationale de justice afin d'obtenir une opinion ayant force exécutoire ou un avis consultatif. Comme les membres du Comité le savent, la Cour internationale de justice remplace, dans le cadre des Nations Unies, la Cour permanente de justice internationale et elle a compétence obligatoire dans bien des cas.

De plus, les membres du Comité savent probablement mieux que moi que les États-Unis et le Canada ont fait appel à la Cour internationale de justice pour régler le litige de frontière qui les opposaient relativement au golfe du Maine.

La Convention de Chicago, qui instaure l'Organisation de l'aviation civile internationale, est un important accord international sur le plan économique qui fait référence à la Cour internationale de justice. La disposition relative au règlement des différends prévoit que si les deux parties y consentent, elle peuvent recourir à l'arbitrage, à la Cour internationale ou à toutes autres méthodes.

[Text]

The Chairman: But both parties have to agree; is that correct?

Mr. Grey: Yes. I think that is very characteristic of virtually all the multilateral and bilateral arrangements, including the Canada-U.S. FTA. The use of a particular mechanism flows from agreement by the two parties to use that mechanism and not some other mechanism. There are certainly elements of that in the FTA.

The charter for the international trade organization, the so-called Havana Charter, which was not enacted into law—it never came into existence because the United States Congress was not prepared to enact it into law—provided for reference to the International Court of Justice for advisory opinions and for arbitration. When it became clear that we were not going to have an international trade organization, one chapter of that charter became the GATT. It was one piece of the charter from the international trade treaty. Given the disputes that had taken place at Havana about whether or not it was appropriate to refer commercial policy matters to the court—there were countries such as France which strongly opposed this—it was decided not to build into the GATT the system of possible reference to the International Court of Justice and in the GATT there is no reference at all in the articles to the International Court.

That would not preclude two parties to the GATT from deciding to refer a matter in dispute between them to the International Court. At least that is my reading of it. Nor would it preclude them from proceeding to arbitration if they wanted to; but the GATT itself does not make explicit provision.

The Chairman: Just so the record is clear, you are saying that that is the case if both parties agree; is that correct?

Mr. Grey: Yes.

The Chairman: It seems to me that both parties must always agree to anything.

Mr. Grey: Yes. A third style of dispute settlement is what we would call consultation and conciliation and a decision, by consensus, of the parties, which may be more than the two that are having a dispute. That is, essentially, the GATT model.

The emphasis is on accommodating interests and settling the issues, and only if it becomes extremely public and forced to the last is there increasing reliance on close reading of the rules. I think it is fair to say that it is what we would call a consensual system of dispute settlement. In the GATT model, many disputes have been resolved rather privately without much publicity and without much regard for the precise content of the rules. The emphasis is on having a rather badly articulated system working and accommodating the interests of the parties.

Finally, one could say that there is a technique of involving a third party as a mediator, but that is not very frequently used in the economic side although it is frequently enough used on the political side. The obvious current case is the activity of the

[Traduction]

Le président: Mais les deux parties doivent être d'accord, n'est-ce pas?

M. Grey: Oui. Cette condition apparaît dans presque tous les accords multilatéraux et bilatéraux, y compris dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le choix du mécanisme doit être approuvé par les deux parties. On retrouve certainement des conditions de ce genre dans l'Accord de libre-échange.

Le charte qui régit l'Organisation internationale du commerce (connue sous le nom de Charte de la Havane), qui n'a jamais eu force de loi parce que le Congrès américain s'y est opposé, prévoyait de recourir à la Cour internationale de justice pour obtenir des avis consultatifs ou pour aller en arbitrage. Lorsqu'il est devenu évident que l'Organisation ne verrait jamais le jour, un chapitre de cette charte a été inclus dans le GATT. Ce chapitre avait trait au traité international sur le commerce. En raison des divergences d'opinions qui sont apparues à La Havane (certains pays, comme la France, s'opposant fermement à ce que les questions de politique commerciale soient soumises à la Cour internationale), il a été décidé de ne pas inclure dans le GATT le recours à la Cour internationale de justice. Aucun des articles de cet accord ne fait donc référence à cet organisme.

Cela n'empêcherait toutefois pas deux parties signataires du GATT de soumettre à la Cour internationale une question litigieuse qui les opposent—c'est du moins comme cela que je l'interprète—ni de recourir à l'arbitrage si elles le désiraient. Le GATT lui-même ne contient toutefois aucune disposition à cet égard.

Le président: Pour cela, les parties doivent être d'accord, n'est-ce pas?

M. Grey: Oui.

Le président: Il me semble que les deux parties doivent toujours être d'accord sur tout.

M. Grey: Oui. Il existe une troisième façon de régler les différends. Les parties, qui peuvent ne pas être seulement que les deux en litige, après un processus de consultation et de conciliation, en arrivent à un consensus. Ce système correspond essentiellement à celui prévu par le GATT.

Les parties s'efforcent surtout de concilier leurs intérêts et de régler le problème entre elles; si, et uniquement si, la question fait vraiment beaucoup de bruit et qu'il n'y a pas d'autre issue, les parties s'en remettent à une interprétation de plus en plus rigoureuse des règles. Je crois qu'on peut à juste titre dire qu'il s'agit d'un système consensuel de règlement des différends. Le système du GATT a permis de résoudre de nombreux différends de façon privée sans trop de publicité et sans trop tenir compte du contenu réel des règles. Ce qui importe, c'est d'avoir un système efficace qui permette aux parties de concilier leurs intérêts, même si ce système n'est pas très explicite.

Finalement, il est possible de nommer un médiateur pour régler un différend, mais on n'utilise pas très souvent cette méthode pour les questions économiques bien qu'on y ait fréquemment recours pour les questions politiques. On pense évi-

[Text]

United Nations Secretary General in providing one of his senior officers to mediate or to use his good offices in resolving the dispute in Afghanistan.

I believe that in 1966 provision was made in the GATT for developing countries to seek the good offices of the Director General at the preliminary stages of a dispute to see if, with his good offices and, presumably, his expertise, he could resolve the dispute. That was a special provision for developing countries.

Those are the four types of dispute settlement in abstract. When you look at any given system, it is an amalgam and there are certain questions you can ask about it. It seems to me that an obvious question to ask is: Is it an in-house operation or does it involve an outside agency?

The GATT is one that, formally at least, provides only for in-house dispute settlement, in contrast to the Havana Charter which provides for reference to the International Court, to an outside agency.

The International Monetary Fund and the World Bank are examples of what little publicity is given to disputes. It has been important in the history of those two organizations that disputes be settled internally in the executive boards of the two organizations. The legal advisor to the IMF has written that one can assume that the people who drafted the charters and the articles of agreement of the fund and of the bank felt that these matters were of such a nature that they should not be left to outsiders to decide and should certainly not be left to the courts to decide; they were best left to informed practitioners.

I would note that the FTA provides for a set of dispute-settlement mechanisms that are, I might say, in-house.

By contrast, the United States is signatory to a considerable number of bilateral commercial agreements which provide for reference to the International Court. The United States has followed at least two different practices.

Perhaps I might digress. These matters must appear quite differently in the United States than they do here in Canada. In the United States there is a significant substantial system of commercial policy treaties called Treaties of Friendship, Commerce and Navigation—FCN Treaties in short. The United States has about 40 of them. I have studied only a couple of them closely, but I have looked very carefully at the one with Japan. That, incidentally, provides for disputes to be settled, if the parties agree, by the use of the International Court of Justice.

Those treaties—the British have similar ones—cover many of the subject matters that you find in the FTA, and with Japan they cover them under a different treaty structure. They deal mostly with the rights of individuals to carry on different types of businesses. The treaty with Japan is written in terms of national treatment. The treaty between Britain and Japan, which was drafted afterwards, is written in terms of Most Favoured Nation treatment; but since the American treaty

[Traduction]

demment au Secrétaire général des Nations Unies qui fournit actuellement l'un de ses cadres supérieurs pour agir comme médiateur ou offrir ses bons offices afin de résoudre le problème de l'Afghanistan.

Je crois qu'une disposition a été ajoutée au GATT en 1966 pour permettre aux pays en voie de développement de recourir aux services du Directeur général dès les premières étapes d'un litige afin de voir si, ses bons offices et ses compétences aidant, il pourrait résoudre le différend. Cette disposition vise expressément les pays en voie de développement.

Je viens de vous parler des quatre types de mécanismes de règlement des différends qui existent en théorie. Toutefois, lorsqu'on examine un système en particulier, on remarque qu'il s'agit d'un amalgame et on se pose certaines questions. L'une des questions qui me viendrait tout de suite à l'esprit serait la suivante: S'agit-il d'un mécanisme interne ou d'un mécanisme qui fait appel à un organisme de l'extérieur?

Le GATT ne prévoit, officiellement à tout le moins, qu'un mécanisme interne tandis que la Charte de La Havane prévoit un recours à la Cour internationale de justice, c'est-à-dire à un organisme de l'extérieur.

Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale illustrent bien à quel point certains différends peuvent être entourés de très peu de publicité. Et effet, il était important pour ces deux organisations de régler leurs différends de façon interne au niveau de leurs comités d'administration. Selon le conseiller juridique du FMI, on peut présumer que les personnes ayant rédigé la Charte et l'entente qui établissent le Fonds et la Banque ont considéré que ces questions étaient d'une nature telle qu'elles ne devaient pas être réglées par des gens de l'extérieur ni par les tribunaux; les décisions devaient plutôt être prises par les avocats experts en la matière.

Je désire souligner que l'Accord de libre-échange prévoit une série de mécanismes de règlement des différends qui sont, je pourrais dire, internes.

Au contraire, les États-Unis ont signé un nombre considérable d'accords commerciaux bilatéraux qui prévoient un recours à la Cour internationale de justice. Les États-Unis appliquent au moins deux méthodes différentes.

Si vous le permettez, je m'écarterai un peu du sujet. On ne juge pas ces questions de la même façon aux États-Unis et au Canada. En effet, on retrouve chez les Américains un nombre considérable de traités en matière de politique commerciale appelés Traités d'amitié, de commerce et de navigation (Traité ACN). Les États-Unis en ont signé environ 40. Je n'en ai étudiés que quelques-uns attentivement, mais j'ai examiné de très près le traité signé avec le Japon. Incidemment, ce traité prévoit que, si les parties sont d'accord, les différends seront réglés en faisant appel à la Cour internationale de justice.

Ces traités, dont il existe des versions semblables en Grande-Bretagne, portent sur un grand nombre de sujets visés par l'Accord de libre-échange. Celui signé avec le Japon fait de même, mais sa structure est différente. La plupart d'entre eux régissent les droits des particuliers à exploiter différents types d'entreprises. Le traité conclu avec le Japon parle davantage du «traitement national». Par ailleurs, un traité semblable signé entre la Grande-Bretagne et le Japon, rédigé par la suite,

[Text]

also exists, the British, in fact, also got national treatment, because that is what, in those circumstances, Most Favoured Nation treatment would mean.

I asked a distinguished American lawyer yesterday, "Has anyone decided whether you gave us anything different in the FTA that you thought you were giving people in different language under the FCN treaties; and, conversely, are there any problems? Are you giving something to Canada which you are now obliged to give to those countries to whom you have given national treatment obligations in regard to the conduct of business in many sectors of business?"

He was not aware that that had been done in Washington. I am not aware that it has been done in Canada. In fact, the situation is that there is such an enormous web of rights and obligations that people focusing on the negotiation in connection with one treaty may not really be sure as to what other rights and obligations there are around. I can assure you that the treaty between the United States and Japan, which was drafted in the 1950s, is very long and very detailed—just as detailed as is the FTA—and it deals with much of the same subjects, albeit in different languages. It is talking about national treatment, just as the FTA does in the services area.

One might well ask why Canada has not got detailed treaties which would provide rights for Canadian businessmen doing business in other countries—the right to have standing before the courts, and be treated as well as a national, and so on. I cannot recall if the question was ever raised in the 1950s and 1960s when we were negotiating trade agreements and negotiating in the GATT, but it is true that our American colleagues were negotiating such treaties, as well as the United Kingdom.

That was something of a digression. I was making the point that the United States, in its bilateral treaties of this sort, has made use of outside agencies, whereas in the FTA with Canada it is an in-house dispute settlement mechanism.

As second question that I think you can ask is whether the thrust, the design, of the mechanism is really to accommodate different interests, to settle disputes, or whether it is to build up a body of precedents, whether you want rules. I think it is true to say that for ICAO it has been a question of building up rules; whereas in air route allocation bilateral agreements it has been a question of finding how to accommodate conflicting, obviously defined, economic interests.

A third question that one should look at is what sort of sanction, if any—what sort of remedy—flows from the dispute settlement? In the GATT, and in the FTA—they are very much the same in this—the remedy is that the party who has been found to be proceeding in conflict with the rules is supposed to alter the offending measure. If he does not, or if he

[Traduction]

parle plutôt du traitement de la nation la plus favorisée. Toutefois, depuis le traité américain, les Britanniques parlent également du traitement national parce que, en pareil cas, c'est à cette notion que le traitement de la nation la plus favorisée fait référence.

J'ai demandé hier à un éminent avocat américain: «Quelqu'un a-t-il décidé si, en signant l'Accord de libre-échange, vous nous aviez assujettis à des obligations différentes de celles auxquelles vous aviez cru assujettir, dans une langue différente, d'autres pays en signant les Traités ACN? Le contraire est-il vrai? Avez-vous donné au Canada des droits que vous êtes maintenant obligés d'accorder aux pays que vous aviez assujettis à des obligations en matière de traitement national relativement aux activités qu'ils pouvaient exercer dans de nombreux secteurs?»

Il ignorait si cela s'était fait à Washington. Je ne sais pas non plus si cela s'est fait au Canada. En réalité, la situation des droits et des obligations est si complexe que les personnes chargées d'examiner les négociations d'un traité ne connaissent pas vraiment les droits et les obligations prévus dans les autres traités. Je puis vous assurer que le traité conclu entre les États-Unis et le Japon dans les années 50 est très long et très détaillé—tout aussi détaillé que l'Accord de libre-échange—et qu'il porte généralement sur les mêmes sujets, bien que dans des langues différentes. On y parle de traitement national, tout comme dans la partie réservée aux services dans l'Accord de libre-échange.

On pourrait se demander pourquoi le Canada n'a pas encore conclu de traité détaillé qui donnerait aux gens d'affaires canadiens le droit d'exercer leurs activités dans d'autres pays, d'avoir un statut juridique, d'être traités comme les résidents du pays, et ainsi de suite. Je ne me souviens pas si cette question a été abordée dans les années 50 et 60 lorsque nous avons négocié des accords commerciaux ou dans le cadre des négociations du GATT, mais il est vrai que nos collègues américains, tout comme nos collègues du Royaume-Uni, signaient déjà des traités de ce genre.

C'était vraiment une digression... Je soulignais que les États-Unis, dans leurs accords bilatéraux de ce type, prévoyaient le recours à des organismes de l'extérieur, tandis que l'Accord de libre-échange prévoit un mécanisme de règlement des différends interne.

Une deuxième question qui me viendrait à l'esprit serait la suivante: Ce mécanisme a-t-il vraiment pour but de concilier des intérêts divergents et de régler des différends ou vise-t-il à établir une série de précédents et de règles? Selon moi, il est vrai que l'Organisation de l'aviation civile internationale avait pour but d'établir des règles tandis que les accords bilatéraux sur la distribution des routes aériennes visaient à trouver une façon de concilier des intérêts économiques divergents et bien définis.

On pourrait également se demander de quelle peine, si tant est qu'il y en aurait, ou de quelle mesure corrective le règlement des différends serait-il assorti? Celles qui sont prévues dans le GATT et dans l'Accord de libre-échange sont assez semblables: la partie qui, selon le jugement, ne respecte pas les règles établies doit remédier à la situation. Si elle s'y refuse ou

[Text]

has acted in some way which upsets the balance, then compensatory action is required. I say "compensatory" because at no place in the GATT or in the FTA is there a notion of punishment. There is no notion of triple damages. It does not appear in this sort of understanding at all. You restore the balance. The phraseology appears in the GATT about restoring the balance of rights and obligations, restoring the balance of concessions. At the end of the day you are simply told to take some action that offsets the damage you have done to somebody else's trade or that restores the balance of concession.

I have in mind, for instance, the negotiating rules under article 28, in which tariffs are renegotiated; or under article 19, the emergency provision where, when you take emergency action on imports, you find yourself having to offer compensation for the damage you have done to somebody else's trade, or facing retaliatory action. I think that those are three questions that one could legitimately ask.

If you look at the GATT system, the draftsmen of the FTA on both sides of the border were clearly looking at the GATT system and drawing some of their material from it. As I have said, it is a consensual system. It is addressed to conciliation, to the accommodation of interests, and not necessarily solely by a minute examination of the rules—although there have been GATT cases that have ended up having to be settled by a close reading of the rules. Many countries that have found themselves involved in such a dispute have not been entirely satisfied with the outcome. For example, there is a patent case in Canada, the so-called *Wallbank case*, which many of us felt was wrongly decided in the GATT. It was decided on a narrow reading of one provision. But that, I think, is unusual.

The GATT provides for a range of techniques and for different routes or choices of technique depending upon the nature of the dispute. It starts with consultation between the parties. It becomes more formal. It passes to conciliation, and it passes to the stage where a choice has to be made as to the mechanism, and the principal choice as to whether there should be a working party or a panel. That is a vital choice.

A working party is composed of representatives of contracting parties, speaking as representatives, and it always includes the representatives of the two parties who are having a dispute. They examine the facts—they may have help from the secretariat—and the two parties may make presentations. A negotiated solution emerges as a report of the working party, and it practically always carries the consent of at least one party if not both. It is very rare that it does not carry the consent of both. It is often possible, by the membership of the working party, to determine what will be the results.

For example, when the United States complained about our egg marketing board system and chose, I thought irrationally, to ask for a working party, it was predictable that the EEC would insist on being on the working party, and they would not let the United States win that dispute. That was obvious to all

[Traduction]

si elle agit d'une façon qui dérange l'équilibre, des mesures compensatoires s'imposent. J'utilise le terme «compensatoire» parce que ni le GATT ni l'Accord de libre-échange n'aborde la notion de «punition». On n'y fait pas non plus mention d'un préjudice causé à un tiers. Cette notion n'apparaît pas du tout dans ce type d'entente. Il faut rétablir l'équilibre. Le GATT parle de rétablir l'équilibre des droits et des obligations et de rétablir l'équilibre des concessions. Ainsi, on finit tout simplement par vous dire de prendre les mesures qui s'imposent pour réparer le préjudice que vous avez causé à un autre pays ou pour rétablir l'équilibre des concessions.

Je pense par exemple aux règles régissant les négociations prévues à l'article 28 du GATT qui portent sur les négociations tarifaires, ou encore aux mesures d'urgence prévues à l'article 19. En vertu de ces dernières dispositions, vous êtes obligé, lorsque vous prenez des mesures d'urgence concernant des importations, d'offrir une indemnité pour le préjudice que vous avez causé à un autre pays; sinon, vous devrez faire face à des mesures de rétorsion. Je crois qu'il s'agissait là de trois questions qu'on pourrait légitimement se poser.

Il est évident que les personnes des deux côtés de la frontière qui ont rédigé l'Accord de libre-échange se sont fondées sur le GATT et en ont tiré certains éléments. Comme je l'ai déjà dit, il s'agit d'un système consensuel. Il vise à concilier les intérêts des parties en cause et non uniquement à interpréter rigoureusement les règles, bien que certains cas soumis au GATT aient dû être réglés en interprétant ces règles à la lettre. De nombreux pays qui ont dû régler un différend de cette façon n'ont pas été entièrement satisfaits des résultats. Par exemple, bon nombre d'entre nous sommes d'avis que le GATT n'a pas rendu une bonne décision dans le cas de l'affaire *Wallbank*. La décision a été rendue à partir d'une interprétation étroite d'une disposition. Toutefois, cette façon de procéder n'est pas habituelle.

Le GATT prévoit une gamme de techniques et différentes solutions selon la nature du différend. Il y a tout d'abord la consultation entre les parties. C'est déjà plus officiel. Puis intervient la conciliation, et ensuite on arrive au stade où il faut décider du mécanisme et surtout du bien-fondé de la création d'un groupe de travail ou d'un groupe spécial. C'est un choix vital.

Le groupe de travail est composé de représentants des parties signataires, qui sont des fondés de pouvoir, et il y siège toujours des représentants des deux parties au différend. Il examine donc les faits, avec l'aide du secrétariat au besoin, et avec les éclaircissements que peuvent apporter les deux parties sous forme d'exposés. Enfin, il publie dans un rapport la solution qui a été négociée, solution qui a pratiquement toujours l'approbation d'au moins une partie au différend, sinon des deux. Il est très rare que le rapport ne fasse pas l'unanimité. Il est souvent possible, en examinant la composition du groupe de travail, de déterminer quelle sera l'issue de son examen.

Par exemple, lorsque les États-Unis se sont plaints de notre système de commercialisation des œufs et ont choisi, à mon avis irrationnellement, de demander la constitution d'un groupe de travail, il était prévisible que la Communauté économique européenne insisterait pour en faire partie, et qu'elle ne

[Text]

of the Canadians; and we went through the charade of a working party, and we emerged with most of the victory; whereas if it had gone to a panel—where people speak in their individual capacity, where they must look more closely at the rules, and where the panel does not include anyone as a representative, or anybody from the two parties—we might have had a different answer, or an answer with different nuances.

The council makes the choice as to whether the panel is to be a panel of independent people in their personal capacity or a working party, and then the matter comes back to council because commercial policy disputes in the GATT always seem so politicized that, in the end, the working party report is no more than a piece of information in front of the council which helps the council negotiate the dispute away. Some panel reports, cast in very adjudicatory language and very learned, have in fact been the subject of lengthy negotiation in council.

The final aspect of the GATT system which was carried forward in Chapter 20 of the FTA is the notion that one thing that should be actionable is any action that nullifies or impairs the benefit of the agreement, whether or not that action is consistent with the agreement. There is a long history of how this provision was built into the GATT; it does go back to the Havana negotiations. There was, early on, a meeting of minds that commercial policy matters were so complex and so unpredictable that it was wise to provide for the eventuality that a government might act technically in accord with the agreement but substantially rob people of the benefits that they could reasonably expect from it. The language that is in Article 23 of the GATT is "nullify and impair any benefit." Almost the same language is taken into Chapter 20 of the FTA.

The GATT system, and particularly the panel system, has been studied by a number of academic writers, particularly in the United States. This has been almost studied to death. A number of problems have emerged with the panel system. The panel system does tend to be used for very contentious matters because it has a quasi-adjudicatory tone about it.

Let me illustrate that by my own experience with the DISC panel. First of all, it took several years to get the members of the panel appointed. One party or the other was always vetoing proposed panel membership. During the Tokyo Round we set some time limits and used some language to suggest that that should not be allowed to happen.

The second difficulty which appeared in the DISC case rather dramatically was the peculiar effect of this emphasis on conciliation and settling the matter without necessarily taking the matter all the way to an examination of the rules. Procedurally, this means that the parties appear before the panel without any other contracting parties—which may have a vital

[Traduction]

laisserait pas les États-Unis triompher dans cette affaire. C'était évident pour tous les Canadiens; nous sommes passés par les formalités d'un groupe de travail qui nous a fait pratiquement remporter la victoire, tandis que si nous avions eu recours à un groupe spécial, dont les membres parlant en leur propre nom doivent se conformer plus étroitement aux règles sans caractère représentatif, c'est-à-dire sans représenter l'une des deux parties, nous aurions pu obtenir une réponse différente, ou une réponse qui aurait comporté des nuances différentes.

C'est le conseil qui décide ou non d'opter pour un groupe spécial ou un groupe de travail, et l'affaire lui est renvoyée car les différends sur le plan de la politique commerciale au sein du GATT semblent toujours si politisés qu'au bout du compte le rapport du groupe de travail n'est guère plus qu'un texte d'information dont s'inspirera le conseil pour noyer finalement la question. Certains rapports de groupes de travail, malgré leur savant langage juridique et l'érudition dont ils faisaient preuve, n'ont servi en fait qu'à alimenter de longues négociations au sein du conseil.

Le dernier aspect du système du GATT, qui a été repris au chapitre 20 de l'ALE est l'idée selon laquelle tout ce qui annule ou compromet les avantages de l'Accord, peut donner lieu à des poursuites, que ces poursuites soient ou non prévues dans l'Accord. Il serait long de raconter comment cette disposition a été incluse dans le GATT; il faudrait remonter aux négociations de la Havane. On a déjà cru que les questions relatives à la politique commerciale étaient si complexes et si imprévisibles qu'il était sage de prévoir l'éventualité où un gouvernement pourrait prendre une décision techniquement conforme à l'Accord tout en dépouillant dans les faits la population des avantages qu'elle était en droit d'attendre de cet accord. On peut lire à l'article 23 du GATT les termes «avantage... annulé ou compromis.» C'est à peu près la même formule que celle utilisée au chapitre 20 de l'ALE.

Le système du GATT, et plus particulièrement le système d'étude par des groupes, a été examiné de près par un bon nombre d'auteurs universitaires, plus particulièrement aux États-Unis. Ce sujet a pratiquement été étudié jusqu'à l'os. Ces auteurs ont fait ressortir les problèmes inhérents à ce genre de système. Par exemple, on a tendance à l'utiliser pour trancher des questions très litigieuses parce qu'il permet de prendre un ton quasi-arbitral.

Permettez-moi de vous montrer ce que je veux dire en puisant dans ma propre expérience avec le groupe de la DISC. Premièrement, il a fallu plusieurs années pour que tous les membres de ce groupe soient nommés. Les nouveaux membres proposés n'étaient jamais au goût de l'une ou l'autre partie qui exerçait alors son droit de veto. Pendant les négociations de Tokyo, nous avons fixé des délais et avons utilisé un langage visant à éviter que la même chose ne se reproduise.

La deuxième difficulté qui s'est posée dans le cas de la DISC a été l'étrange effet qu'a eu cette insistance à rechercher la conciliation et le règlement de la question sans nécessairement l'examiner à fond au regard des règles. D'un point de vue procédural, cela signifie que les parties ont comparu devant le groupe de travail sans que l'autre partie contractante y soit

[Text]

interest in the matter—being present. There is no hearing, in any sense, even to the extent that another country—which is formally associated with the complaint and has standing—may not appear except to present its own case. That was the situation I was in when I presented the Canadian case on the American tax system. I did not know what had passed before the panel between the United States and the EEC representatives. I was asked a question by the United States representative, who, I think, was the Deputy Legal Adviser to the Treasury—I felt remarkably outgunned—the import of which completely escaped me. I did not understand how the question was in order. I asked the chairman how it was in order, and he simply looked at me and indicated that he did not understand why I did not understand. He had forgotten I had not been in the room when the subject was discussed. Afterwards, I found out why I had been asked the question, and that was an unsatisfactory procedure, given that this was a major issue. I think there still is in the GATT a feeling that the object of the exercise is to settle the matter, not to have a debate between lawyers in front of the public.

The third thing that emerged in the DISC case and other cases at that time was the fact that the GATT was understaffed from a legal point of view. They did not have a legal division. It was not the case that there was not good advice on the legalities of the GATT available, the GATT has always had at least one senior officer whose views on such issues command considerable respect, but if there were many panels, the absence of a fully-structured legal service was important. That was dealt with in 1981. There is now a competently staffed legal division.

Another problem—and the DISC case illustrated this all too well—was what one does when the panel comes out with either the wrong answer or an answer that is badly presented. The only appeal mechanism is to discussion between the parties in council, perhaps preceded by private discussion. There is no formal mechanism of appeal. The same problem has clearly appeared in the International Court of Justice when it handed down decisions that did not command universal respect in intellectual terms. There have been a number of learned discussions by American lawyers pointing out why the panel's view on their tax system was incorrect. I cannot say it was "incorrect" because I argued the opposite side and won, along with the EEC, but they certainly were not very well presented; they were not convincing. That also applies to the parallel tax cases at the time. The only way to deal with that is to address the issue of competence of the panel and the provision of adequate advice to the panel.

We did try to address some of this during the Tokyo Round, but I can assure you, Mr. Chairman, that the discussions which were carried by John Weekes, who is now the head of the delegation in Geneva, and by myself from time to time, were very long, very nit-picking and showed that countries were very reluctant to build into the GATT anything that was

[Traduction]

représentée—et qui pouvait pourtant avoir un intérêt vital dans cette question. Il n'y a à proprement parler aucune audience, au point même où un autre pays, qui pourrait officiellement partager la plainte et pour de bons motifs, pourrait ne pas comparaître, sinon pour exposer son propre cas. C'est dans cette situation que je me trouvais lorsque j'ai représenté le Canada au sujet du régime fiscal américain. J'ignorais ce qui s'était passé au sein du groupe de travail entre les représentants des États-Unis et de la CEE. Un représentant américain, qui je crois était le conseiller juridique adjoint du Trésor, m'a posé une question—qui m'a laissé impuissant—dont je n'ai pas complètement saisi l'importance. Je ne voyais pas comment cette question pouvait être recevable. J'ai interrogé le président à ce sujet, et ce dernier a levé les yeux sur moi en me disant qu'il ne comprenait pas pourquoi je ne comprenais pas. Il avait oublié que je n'étais pas dans la salle lorsque le sujet avait été traité. Plus tard, j'ai découvert pourquoi on m'avait posé cette question, et j'ai jugé qu'on s'y était mal pris, d'autant que c'était une question d'importance majeure. Je pense qu'on a toujours l'impression au sein du GATT que l'objet de l'exercice est de régler la question, et non de susciter un débat entre avocats devant le public.

La troisième chose qui est ressortie dans l'affaire de la DISC, et dans d'autres causes qui ont été entendues à cette époque, a été le fait que le GATT manquait de juristes. On n'y retrouvait pas de division juridique. Ce n'est pas que je veuille dénigrer les services juridiques auxquels faisait appel le GATT, puisque le GATT a toujours eu au moins un officiel dont les opinions sur toutes ces questions commandaient le plus grand respect, mais si de nombreux groupes siégeaient en même temps, l'absence d'un service juridique bien structuré était grave. Ce problème a été réglé en 1981. Il y a maintenant une division juridique complète.

Un autre problème n'est que trop ressorti avec l'affaire de la DISC. On a pu en effet se demander que faire lorsque le groupe d'étude présente une solution erronée ou mal formulée. Le seul mécanisme d'appel serait une discussion entre les parties en conseil, peut-être précédée par une discussion en privé. Il n'y a pas de mécanisme officiel d'appel. Le même problème s'est nettement posé à la Cour internationale de justice lorsque celle-ci a rendu des décisions qui ne commandaient pas le respect universel, sur le plan intellectuel s'entend. Ce ne sont pas les discussions érudites qui ont manqué entre juristes américains pour exposer les failles du groupe d'étude dans son jugement du régime fiscal américain. Je ne devrais pas parler de «failles» parce que j'étais dans l'autre camp et que j'ai réussi à faire valoir mon point, en même temps que la CEE, mais ses solutions n'étaient certainement pas bien présentées; elles n'étaient pas convaincantes. La même chose vaut pour les causes fiscales qui ont été présentées en parallèle à l'époque. La seule façon de s'en sortir est de contester la compétence du groupe de travail et de lui fournir des avis éclairés.

Nous avons essayé de régler partiellement cette question pendant les négociations de Tokyo, mais je puis vous assurer, monsieur le président, que les discussions qui étaient menées par John Weekes, le chef actuel de la délégation à Genève et par moi-même à l'occasion, ont été très prolongées, très laborieuses et avaient démontré que les pays étaient très hésitants à

[Text]

too adjudicatory and too automatic. They wanted to keep every avenue of settling disputes open; they wanted to proceed in an evolutionary way and on a step-by-step basis on each dispute. There was little enthusiasm in Geneva for the views expressed by some leading American experts that we needed a more court-like procedure. Among those commercial policy practitioners going to Geneva, those views have not commanded respect.

There are proposals now for the reform of the GATT. I am sure the draftsmen of the FTA were fully aware of them. One proposal stands in the name of the United States. I was not party to the negotiations, so I do not know how vigorously they were pursuing that, but that was that it should be possible for parties to agree to go to arbitration—presumably they would agree beforehand that the result of the arbitration would be binding on them.

There was a dispute between the EEC and the United States, and the Executive Director General was the chairman of the group that had to adjudicate and make a finding on the issue. He got an oral understanding from the parties that they would accept his views before he agreed to take on the assignment, which was the question of how much damage had been done to the United States' exports of eviscerated poultry.

In a case involving a purely quantitative matter it is possible to use the technique of binding arbitration rather more easily than in other cases. There is nothing in the GATT now that would prevent people, on a case-by-case basis, from going to arbitration. The most articulated proposal was made by a member of the committee that advised the Director General on the reform of the GATT system, and its report was published several years ago. One member of the committee, Mr. Guy de la Charrière, was well known in GATT circles and was a vice-president of the International Court of Justice. He wrote several papers for that committee of inquiry on legal issues, and the one on the reform of the dispute settlement mechanism has been published. He suggests that the GATT should move towards setting up, on an evolutionary basis, something like a specialized court. He suggests that this could be done by adopting the practice of appointing to the panels more senior people rather than middle level officers on Geneva delegations, which is the current source of panelists, and perhaps beginning to appoint the same people, so as to build up knowledge, expertise and so on. Their views will have more standing and they will gradually acquire an adjudicatory authority. He suggests that over time it will become something like the specialized court set up under the Law of the Sea Convention, which is a specialized body with expertise in that particular subject matter. de la Charrière, however, in his paper, ended by making the most important point. The refinement of the rules and mechanisms in a dispute settlement is not a substitute for substantive agreement on proper rules between the parties. The emphasis in much American discussion of dispute settlement mechanisms has been on the mechanisms rather than on the fact that, if there are too many disputes, the evidence shows that the rules are not clear or there is a lack of will to follow the rules—one, the other or both. Most GATT disputes, I

[Traduction]

introduire dans le GATT un libellé qui aurait un caractère trop arbitral et trop automatique. Ils voulaient se laisser tous les coudées franches pour le règlement des différends; ils voulaient laisser les choses aller et régler chaque différend étape par étape. À Genève, l'opinion de certains experts américains selon lesquels nous devons donner un caractère plus juridique à nos procédures, n'a pas été accueillie avec beaucoup d'enthousiasme. Les praticiens de la politique commerciale se trouvant à Genève n'ont pas éprouvé beaucoup de respect pour de telles opinions.

On songe maintenant à réformer le GATT. Je suis sûr que les rédacteurs de l'ALE sont pleinement au courant de ces propositions. L'une d'entre elles a été émise au nom des États-Unis. Je n'ai pas participé aux négociations, de sorte que j'ignore quel degré de conviction a été déployé, mais on a proposé de laisser les parties libres de s'entendre pour aller en arbitrage—tout en presumant qu'elles s'entendraient avant sur le fait que la décision de l'arbitre serait exécutoire.

Il y a eu un conflit entre la CEE et les États-Unis, et le directeur général exécutif présidait le groupe qui était chargé de trancher la question. Les parties lui ont fait savoir verbalement qu'elles accepteraient son jugement avant qu'il n'accepte de déterminer quels dommages avaient été causés aux exportations américaines de volaille éviscérée.

Lorsqu'il s'agit d'une question purement quantitative, il est alors beaucoup plus facile d'avoir recours à l'arbitrage exécutoire. Il n'y a rien dans le GATT actuellement qui empêcherait qu'on se soit servi de ce recours. La proposition la plus brillante a été faite par un membre du comité chargé de conseiller le directeur général sur la réforme du système du GATT, et dont le rapport a été publié il y a quelques années. Un membre du comité, M. Guy de la Charrière, était bien connu dans les cercles du GATT et était le vice-président de la Cour internationale de justice. Il a d'ailleurs écrit plusieurs articles pour ce comité d'enquête sur des points de droit, et celui qui traitait de la réforme du mécanisme de règlement des différends a été publié. Selon cet officiel, le GATT devrait se transformer, peu à peu, en un tribunal spécialisé. Pour y arriver, il suggère de nommer à ces groupes d'étude des gens plus âgés que les hauts fonctionnaires d'âge moyen qui font partie des délégations à Genève, et qui constituent la meilleure façon d'approvisionner en effectif les groupes d'étude, et qu'on pourrait aussi peut-être commencer à nommer toujours les mêmes personnes pour constituer en quelque sorte un réservoir de connaissances et de compétences. Leurs opinions auront plus de force et ils acquierront progressivement un pouvoir arbitral. Toujours selon lui, avec le temps les groupes d'étude se transformeront en tribunaux spécialisés, comme ceux qui sont formés aux termes de la Convention sur le droit de la mer. N'est-ce pas là un organisme spécialisé qui a la compétence voulue pour trancher toute question dans ce domaine particulier. De la Charrière, toutefois, a apporté son argument le plus décisif à la fin de son article. Le raffinement des règles et des mécanismes qui jouent dans le règlement des différends ne doit pas remplacer un accord de fond sur les règles appropriées entre les parties. On aurait beaucoup trop insisté sur les rouages dans ces discussions, et pas assez sur le fait que s'il y a trop de différends, on constate

[Text]

think one could say, have flowed not from an ambiguity of the rules but from an unwillingness of a signatory—often a major one—not to follow the rules and to wait to be challenged.

Senator Bazin: If I may, I would like to ask about the mediation process in the GATT forum. Has mediation been used in the discussions that have taken place as a further step in the GATT context?

Mr. Grey: Mr. Chairman, the answer to the question is that in a formal sense there is no provision for a mediator as we understand it in labour law. There is no such formal provision. In fact, however, many GATT panels do act as mediators and go through to the phase of trying to bring the parties together to informally discuss the issue, perhaps before the parties have made a full presentation, to see whether that issue can be settled without going through the formal presentation. At that early stage of a GATT panel, this mediation function is actually carried out. It is really quite a substantive part of the panel function, but nobody calls it "mediation". It is just a practice that has developed.

On the free trade area, as I expect the committee well knows, there is a variety of dispute settlement mechanisms. One is the dispute settlement function of the commission to be established under the free trade arrangement, which, like the GATT contracting parties, is the political body. It is a body whose members speak in a representative capacity.

For one category of measure under the agreement—that is, emergency measures against imports and the very detailed provisions that have been worked out regarding acts in which third countries are involved—there is an obligation to go to binding arbitration. That seems a novelty to those of us who have spent our working lives in the GATT, but it is clearly no novelty to people who have worked in the route allocation business, or a number of other areas, where arbitration is the customary way to deal with disputes. For other matters, the commission may refer to binding arbitration; that is, if the two parties agree, that could be adapted in the GATT, and it is very close to the proposal that the press has said is being advanced by the United States in Geneva.

For financial services there is yet another mode of dispute settlement. The United States Treasury and the Canadian Department of Finance will consult about any matter in dispute on the financial services chapter. That really reflects the mode of thinking which is found in the IMF and the World Bank, that these things are best settled between gentlemen of the Treasury and the Department of Finance. It is, perhaps, exaggerating to call it a dispute settlement mechanism. I would not suggest that it would be ineffective, merely that the

[Traduction]

nettement que les règles ne sont pas claires ou qu'il y a un manque de bonne volonté pour suivre les règles, et peut-être les deux à la fois. La plupart des différends qui se posent au sein du GATT, à mon avis, découlent non pas de l'ambiguïté des règles mais de la mauvaise volonté des signataires—souvent un signataire important—qui refusent de se conformer aux règles et attendent les protestations.

Le sénateur Bazin: J'aimerais, si vous le permettez, vous interroger au sujet du processus de médiation au sein du GATT. Comme étape ultérieure, la médiation a-t-elle été utilisée dans les discussions qui ont eu lieu au sein du GATT?

M. Grey: Monsieur le président, de façon officielle, aucun mécanisme de médiation n'a été prévu, dans le sens où nous l'entendons dans le droit du travail. Rien de tel n'a été prévu officiellement. En fait, toutefois, un grand nombre de groupes de travail du GATT agissent comme des médiateurs et essaient à un moment donné de réunir les parties pour qu'elles discutent officieusement de l'objet du litige, peut-être avant que les parties n'aient complété leur exposé, pour voir si ce litige peut être réglé sans qu'il soit nécessaire de présenter la cause officiellement. Lorsqu'elle s'effectue au début de l'intervention d'un groupe de travail du GATT, cette médiation existe réellement. C'est vraiment un travail de fond qui fait partie des fonctions du groupe de travail, mais personne ne parle de «médiation». C'est simplement une pratique qui s'est développée.

Dans le domaine du libre-échange, et je sais que je n'apprendrai rien ici au Comité, il existe plusieurs mécanismes de règlement des différends. L'un consiste à attribuer cette fonction à une commission qui doit être établie aux termes de l'ALE et qui, comme les parties contractantes du GATT, est un organe politique. C'est un organe dont les membres parlent à titre de représentants.

Pour une catégorie de mesures prises aux termes de l'Accord, c'est-à-dire, les mesures d'urgence contre les importations et les dispositions très détaillées qui ont été élaborées pour traiter des agissements des pays du tiers monde notamment, il est obligatoire d'avoir recours à l'arbitrage exécutoire. Cette façon de procéder semblera nouvelle à ceux d'entre nous qui avons passé nos vies au service du GATT, mais elle n'aura rien de neuf pour ceux qui travaillent à l'affectation des itinéraires, et dans un bon nombre d'autres domaines, où l'arbitrage est pratique courante pour régler les différends. Pour toute autre question, la commission peut s'en remettre à l'arbitrage exécutoire; c'est-à-dire que si les deux parties y consentent, ce type d'arbitrage pourrait être adapté au GATT, et ce serait nous rapprocher énormément de la proposition qui, selon la presse, a été avancée par les États-Unis à Genève.

Pour les services financiers, il y a pourtant un autre mode de règlement des différends. Le Trésor américain et le ministère canadien des Finances se consulteront au sujet de toutes questions en litige au chapitre des services financiers. On reprend ici le mode de pensée qui préside au FMI et à la Banque mondiale, c'est-à-dire qu'on estime que ces choses doivent être réglées entre hauts fonctionnaires du Trésor et du ministère des Finances. Il est peut-être exagéré de parler de mécanisme de règlement des litiges. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il serait

[Text]

judgment has been that no elaborate mechanism is necessary, or, perhaps, desirable in this field, that disputes are possible best settled privately between the responsible authorities.

Finally, there is the rather novel provision for a bi-national court to deal with any anti-dumping or countervailing duty matter. This is proposed in the free trade agreement as an alternative to going through the whole national court system in either the United States or Canada and on to the GATT. It is only in part a dispute settlement mechanism. It is much more like a bi-national court. For this narrow area, it is something like the European Court of Justice, except that that court is administering a body of common rules that apply with the consent of all parties, and that is the element which is lacking in this part of the free trade agreement. We have the dispute settlement mechanism without the body of common rules. In the interim period, which is said in the agreement to be five to seven years, they will be applying the rules of one or other of the parties. That is really quite novel, and I think there is no analogous arrangement elsewhere in the international economic field that can be drawn upon for elucidation in this regard. This unique method stands by itself and we will have to wait and see how it works. It may build up a body of precedent in that five to seven years. If, God forbid, it is required to function for any longer than that time, we might have an opportunity to build up quite a body of precedent. It remains to be seen whether it will be more effective in protecting the rights of the private parties who will be using this mechanism than the existing legal apparatus of the United States or Canada.

I find it hard to think that it could be argued that the right of a private party would be better protected by this device, as far as Canada is concerned, than by recourse to the Federal Court, which oversees the operation of the Canadian Import Tribunal and the Canadian Tariff Board. On the other hand, there is the function of the panel in looking at proposed legislation in the anti-dumping and countervailing duty aspect. That has more the character of dispute settlement in the conventional way we have been talking about it.

The final point about that particular mechanism that should be emphasized is that it does not deal with subsidies; it deals with countervail. Except in the promissory note to negotiate over five to seven years, the agreement is silent about other types of subsidies that can damage legitimate trade. In the Tokyo Round agreement, which is there as an alternative to be used, there are provisions, for a country whose export interests have been damaged by a subsidy, to lay the matter before the signatories to the code and to seek redress. That is the so-called Track II system, in jargon. That is obviously far less effective as a technique for dealing with injurious subsidies than countervail is. On countervail you operate under domestic procedures, domestic law. You deal with the action of another government in that you offset the action of another government in that fashion. Then, after you have proceeded in this efficient manner, your action can be challenged in Geneva or you may have to explain it in Geneva, but you have already dealt with the matter.

[Traduction]

inefficace, simplement qu'on a jugé qu'un mécanisme élaboré serait surperflu, ou peut-être, non souhaitable dans ce domaine, qu'il vaut mieux régler les conflits de cet ordre privé-ment entre les autorités responsables.

Finalement, il y a une disposition assez nouvelle qui prévoit la création d'un tribunal bi-national pour traiter de toutes questions relatives aux droits anti-dumping et aux droits compensatoires. L'ALE propose cette solution à l'obligation de parcourir tous les échelons du système judiciaire national, soit aux États-Unis, soit au Canada, pour finalement arriver au GATT. Ce n'est que partiellement un mécanisme des règlements des différends. Cela ressemble beaucoup à un tribunal bi-national. Pour ce domaine restreint, c'est un peu comme la Cour européenne de justice sauf que cette cour administre un ensemble de règles communes qui s'appliquent avec le consentement de toutes les parties; c'est justement cet élément qui fait défaut à cette partie de l'ALE. Nous avons un mécanisme de règlement des différends sans ensemble de règles communes. Dans la période intérimaire, qui selon l'Accord devrait durer de 5 à 7 ans, on appliquera les règles de l'une ou l'autre des parties. C'est vraiment innovateur, et je ne pense pas qu'il y ait d'accord analogue ailleurs dans le domaine économique international qui puisse nous apporter des éclaircissements. Cette méthode est unique et nous devrons attendre pour voir si elle fonctionne. Elle peut constituer un ensemble de précédents au cours de ces 5 ou 7 ans. Si, Dieu nous en garde, elle devait remplir cette fonction plus longtemps, nous pourrions nous constituer tout un ensemble de précédents. Reste à voir si nous réussirons davantage à protéger les droits des parties privées qui utiliseront ce mécanisme au lieu d'avoir recours à l'appareil judiciaire actuel des États-Unis ou du Canada.

Il m'est difficile de penser qu'on puisse contester le fait que le droit d'une partie privée serait mieux protégé par ce moyen, dans le cas du Canada, qu'en ayant recours au tribunal fédéral qui supervise l'activité au Tribunal canadien des importations et de la Commission canadienne du tarif. Par ailleurs, il joue le rôle d'un groupe de travail lorsqu'il étudie les projets de loi sur les droits antidumping et compensatoires. Cela ressemble plus au règlement de litiges de la façon conventionnelle dont nous avons parlé.

Le dernier point qu'il nous faut soulever au sujet de ce mécanisme est qu'il ne traite pas de subventions mais de compensation. Sauf dans le document où l'on s'engage à négocier sur cinq à sept ans, l'Accord reste silencieux au sujet d'autres types de subventions qui pourraient compromettre des échanges légitimes. Dans l'Accord du Tokyo Round, qui peut servir de solution, il est prévu qu'un pays dont les intérêts d'exportation ont été compromis par une subvention, peut porter l'affaire devant les signataires du code et demander réparations. Il s'agit du système dit de la seconde option, dans le jargon du métier. C'est une technique évidemment beaucoup moins efficace que les droits compensatoires pour traiter de subventions excessives. Pour les droits compensatoires, il est possible d'utiliser les procédures nationales, les lois du pays. Vous rétorquez à un autre gouvernement en annulant son intervention. Ensuite, cette façon de procéder pourra être contestée à Genève où l'on pourra du moins demander des explications, mais l'affaire sera déjà réglée.

[Text]

For damaging subsidies in the import market, the kind of subsidies that adversely affect Canadian exports, there is only the Track II system under the subsidies agreement. The FTA is completely silent on this. It deals with the obvious and real problem about what to do with countervail. It deals with it in its limited procedural way.

Mr. Chairman, I was not involved, except in a minute, marginal way, with the drafting of the FTA, and I do not want to be cast as an expert on it, because I am not. I have looked at this particular problem of the mechanism for anti-dumping and countervail because I have some expertise on that subject matter only.

With your permission, I might stop my remarks at this point. I would be happy to take questions.

The Chairman: We have not yet heard from other witnesses on this particular subject. Speaking for myself, that may be why I still need to be led by the hand through the free trade agreement dispute-settlement mechanism and what steps you can take as compared to the GATT, for instance.

I have heard statements from a number of people who say that the Canada-U.S. dispute-settlement mechanism is much more precise or is much better or provides better solutions for us than the GATT procedure. I have also heard statements from people who say that the Australia-New Zealand Free Trade Agreement does not have any dispute-settlement mechanism in it.

I understand the nuances of what you have been describing and how these different mechanisms approach these problems. I understand, for instance, under our free trade agreement a decision is binding, whereas under the GATT, if you do not like the decision you do not accept it. In a recent case, I understand that Canada decided it simply would not accept a ruling.

There is the GATT, and there are also numerous free trade agreements between the members of the European Economic Community, which I suppose have dispute-settlement mechanisms in them.

Would you be able to give us the procedures under this agreement and the procedures under other agreements?

Mr. Grey: Mr. Chairman, I would be quite happy to try to spell out schematically the difference between the GATT and the FTA arrangements.

The Chairman: Speaking for myself, I am very much a layman on this compared to yourself.

Mr. Grey: When you talk about the GATT you are talking about a system that has operated over many years. Its failings are obvious. When you are talking about the FTA, you are talking about something that is still a proposal.

It is true that there have been panel decisions by the GATT which have not commanded great respect, and some countries have been very unwilling to adhere to them. The United States

[Traduction]

Pour les subventions qui compromettent le marché des importations, soit le genre de subventions qui nuisent aux exportations canadiennes, on ne peut procéder que par la seconde option aux termes des dispositions de l'accord sur les subventions. L'ALE est complètement silencieux à cet égard. Il traite du problème évident et réel qui se pose au sujet des droits compensatoires. Il en traite à sa façon procédurale limitée.

Monsieur le président, je n'ai pas participé, sinon de façon infime, à la rédaction de l'Accord de libre-échange et je ne voudrais pas être considéré comme un expert en la matière, parce que je ne le suis pas. Si je me suis penché sur ce problème du mécanisme relatif aux droits antidumping et aux droits compensatoires, c'est uniquement parce que j'avais certaines compétences en la matière.

Avec votre permission, j'aimerais interrompre ici ma déclaration. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Nous n'avons pas encore entendu d'autres témoins sur ce sujet particulier. C'est peut-être ce qui explique que je ne puis personnellement m'aventurer très loin dans cette comparaison entre notre mécanisme de règlement des conflits et celui du GATT, par exemple.

Un bon nombre de personnes m'ont dit que le mécanisme de règlement des différends entre le Canada et les États-Unis était beaucoup plus précis ou bien meilleur ou encore plus avantageux pour nous, que celui du GATT. D'autres m'ont affirmé que l'ALE entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne prévoit aucun mécanisme.

J'ai saisi les nuances de ceux que vous nous avez décrits et je comprends comment ces différents mécanismes contribuent à régler les problèmes. Je sais qu'en vertu de l'ALE une décision sera exécutoire, tandis qu'en vertu du GATT, si l'on n'aime pas telle ou telle décision, on peut ne pas l'accepter. Dans une affaire récente, j'ai cru comprendre que le Canada avait décidé de ne simplement pas accepter une décision qui avait été rendue.

Il y a le GATT et il y a aussi tous les nombreux accords de libre-échange qui ont été conclus entre les membres de la Communauté économique européenne, et qui ont, je l'imagine, prévu des mécanismes de règlement des différends.

Pourriez-vous nous faire connaître la procédure prévue aux termes de cet accord et celle des autres gouvernements?

Mr. Grey: Monsieur le président, c'est avec plaisir que je vous dresserai un tableau schématique des différences entre le GATT et l'ALE.

Le président: Pour ma part, je suis vraiment un profane par rapport à vous.

Mr. Grey: Quand vous parlez du GATT, vous parlez d'un système qui fonctionne depuis de nombreuses années. Ses lacunes sont évidentes. Cependant, lorsque vous parlez de l'Accord de libre-échange, vous parlez de quelque chose qui en est encore à l'état de proposition.

Il est vrai que certaines décisions prises par le groupe spécial du GATT n'ont pas commandé beaucoup de respect, et certains pays ont été très peu désireux de s'y conformer. Les

[Text]

took a very long time to alter its tax system and clearly was not convinced that this decision was really compelling. We had no way of forcing the Congress of the United States to alter the American tax system forthwith.

We do not know what will happen if there is a so-called binding decision under the dispute-settlement mechanism in the FTA and the United States does not like it. I am not sure what is proposed in the way of forcing the United States to adhere. To the extent, of course, that the free trade agreement becomes part of the domestic law of the United States, there may be legal mechanisms involved which do not operate in the case of the GATT. All that is, purely speculative.

The sharpest difference between the two systems I think is in relation to emergency action on imports. In the GATT system there is provision for the contracting parties—that is all the signatories—to be consulted, or for consultation between the two parties concerned, and the procedure is fairly precisely settled. But as yet there is no very satisfactory surveillance of emergency action and there is nothing remotely resembling the provision in the free trade agreement that such matters must go to binding arbitration.

With the example of the free trade agreement, it is not inconceivable that, the United States having agreed to that with Canada, something perhaps slightly less rigorous might be agreed upon for some GATT provisions, and perhaps even the provision under Article XIX. When I say that, I am being quite speculative.

The introduction of arbitration into the FTA will have an impact on the GATT discussions. Suddenly the United States will be seen as a proponent of using binding arbitration in commercial policy disputes. The compulsory binding arbitration in the FTA is limited to the category of so-called safeguard actions, which are provided for in GATT under Article XIX and are provided for in the FTA in a chapter of the agreement.

The option of going to arbitration, or making a reference to a panel of experts, covers all other matters except financial services. That means a dispute, for instance, about the sectoral annex on tourism or architecture could conceivably be referred to arbitration. If there were such a dispute, and it is hard to envisage how such a dispute could arise that would require such action, it would be referred by the commission, after examination by the parties meeting together as the commission, to binding arbitration or to a panel of experts. Here the FTA is not unlike the GATT in that, except for this one category of emergency action, different avenues are kept open. The choice is left to the parties to choose which technique they will use.

The Chairman: Unilaterally?

Mr. Grey: No, the parties together.

The Chairman: Must they always agree?

Mr. Grey: Yes. The commission is the two parties. If action by the commission is proposed, it means that the two parties must have agreed. So it is the two parties agreeing that for this

[Traduction]

États-Unis ont pris beaucoup de temps pour modifier leur régime fiscal et n'étaient manifestement pas convaincus que cette décision était réellement intéressante. Nous n'avions aucun moyen de contraindre le Congrès américain à modifier sur-le-champ le régime fiscal des États-Unis.

Nous ignorons ce qui adviendra si l'on rend une décision exécutoire en vertu du mécanisme de règlement de différends prévus dans l'Accord et si cette décision ne plaît pas aux États-Unis. Je ne sais pas exactement ce qu'on propose pour contraindre les États-Unis à la respecter. Bien entendu, dans la mesure où l'Accord de libre-échange deviendra partie intégrante du droit américain, il existe peut-être des mécanismes juridiques qui ne sont pas applicables dans le cas du GATT. Tout cela est purement hypothétique.

Je pense que la différence la plus marquée entre les deux systèmes a trait aux mesures d'urgence au sujet des importations. Dans le système du GATT, on prévoit que les deux parties contractantes—c'est-à-dire, tous les signataires—se consultent, et la procédure est établie de façon assez précise. Mais, jusqu'ici, la surveillance des mesures d'urgence n'est pas très satisfaisante, aucune disposition dans l'Accord de libre-échange n'indique que ces questions doivent faire l'objet d'un arbitrage exécutoire.

Avec l'exemple de l'Accord de libre-échange, il n'est pas inconcevable que les États-Unis s'entendent avec le Canada, sur certaines dispositions du GATT légèrement moins rigoureuses, voire sur la disposition prévue à l'article 19. Là encore, c'est une solution très hypothétique.

L'introduction de l'arbitrage dans l'Accord de libre-échange aura des répercussions sur les pourparlers du GATT. Tout à coup, les États-Unis seront considérés comme des partisans de l'arbitrage exécutoire dans les différends en matière de politique commerciale. Le processus d'arbitrage exécutoire et obligatoire qui y est prévu se limite à la catégorie de mesures de sauvegarde, qui sont énoncées dans l'article 19 du GATT et dans un chapitre de l'Accord.

La possibilité de recourir à l'arbitrage, ou d'en référer à un groupe spécial d'experts, englobe toutes les autres questions, sauf les services financiers. Cela signifie qu'un différend, par exemple l'annexe sectorale portant sur le tourisme ou l'architecture, pourrait vraisemblablement—si un tel différend existait, et il est difficile d'envisager comment il pourrait surgir et nécessiter pareille mesure—être soumis par la commission, après un examen effectué par les parties formant cette commission, à un processus d'arbitrage exécutoire ou à un groupe spécial d'experts. L'Accord ressemble un peu au GATT en ce sens que, sauf pour cette catégorie de mesures d'urgence, différentes possibilités sont offertes. Les parties ont le choix de décider de la technique qu'elles désirent utiliser.

Le président: Unilatéralement—

M. Grey: Non, les deux parties.

Le président: . . . ou doivent-elles toujours s'entendre?

M. Grey: Oui. La commission est formée des deux parties. Si elle propose des mesures, les deux parties doivent s'être entendues au préalable. Ce sont donc les deux parties qui con-

[Text]

particular matter, binding arbitration may be appropriate. I find it hard to imagine what sort of issue that might be. In the case of an emergency action, where binding arbitration is mandatory, the issues are likely to be precise and quantitative and lend themselves to binding arbitration. But many of the other matters, such as the operation of the rules about the entry of business persons, and so on, would lend themselves to being dealt with by a panel of experts.

It is difficult in the end to compare the GATT system with the FDA, because you are comparing a system with many years of experience, and with all its warts and limitations quite evident, with something that is just a set of proposals. That is why one can answer your question only in a limited way.

I think the committee would be better served by having someone from TNO describe how they see the dispute-settlement mechanism. Like you, I am an outsider on this. I have simply read the documents and a lot of articles by learned American and Canadian counsel on it. But we are still talking only about a proposal and what people think about it; we have no experience to draw on. I cannot really elucidate the matter any further, because of the fact that we are talking about an actual elaborate system that has operated for many years as against a set of proposals. It would be easier to compare them if we were talking about two systems that had actually been fleshed out, and for both of which there was some experience.

The Chairman: Thank you, Mr. Grey. In that case, we will go to members of the committee for questions.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I will start with a question that comes from other witnesses we have heard. Many of them warmly supported the free trade agreement and some less warmly; but even in the most enthusiastic supporters we kept seeing the recurring phrase, "Well, we hope the dispute-settlement mechanism will work." I suspect many of them, like many of us who have had some slight dealing with the Americans on these issues, found that often the interpretation of "dispute" was quite different, depending on which side of the parallel one sat.

Do you share this cautious hope that many witnesses have expressed? Do you think it is possible in the American system, with the Congress not wanting to give up much of its power, to have in fact a binding, serious, valid, dispute-settlement mechanism?

Mr. Grey: If the Congress passes the free trade agreement into United States law, they will have incorporated the provision on binding arbitration—at least the one that is mandatory—into U.S. law. They will have accepted it, and the question will have been answered by that legislative action.

I would hope that if the FDA agreement is carried forward into operation, the dispute-settlement mechanism would be rarely used. If there are many disputes, it suggests that the

[Traduction]

viennent que, pour cette question précise, l'arbitrage exécutoire est peut-être approprié. J'ai de la difficulté à imaginer de quel genre de question il pourrait s'agir. Dans le cas d'une mesure d'urgence où l'arbitrage exécutoire est obligatoire, les questions seront probablement précises et quantitatives, et se prêteront à un arbitrage exécutoire. Mais, bon nombre des autres questions, par exemple, concernant l'application des règles relatives à l'entrée de gens d'affaires, et ainsi de suite, se prêteront à un examen par un groupe spécial d'experts.

En fin de compte, il est difficile de comparer le système du GATT avec l'Accord, parce que ce système existe depuis de nombreuses années—et toutes ses lacunes et ses limites sont bien évidentes—alors que l'Accord ne constitue simplement qu'un ensemble de propositions. C'est pourquoi on ne peut répondre à votre question que d'une façon limitée.

Je pense qu'il serait préférable que le Comité demande à une personne du BNC de lui décrire la façon dont elle envisage le mécanisme de règlement des différends. Tout comme vous, je ne suis qu'un profane en cette matière. Je n'ai fait que lire les documents et une foule d'articles rédigés par des avocats américains et canadiens chevronnés. Mais nous ne parlons toujours que d'une proposition et de ce que les gens en pensent; nous n'avons aucune expérience dont tirer parti. Je ne peux réellement pas vous donner d'autres explications, parce que nous parlons d'une part d'un système réel et complexe qui fonctionne depuis de nombreuses années et d'autre part d'un ensemble de propositions. Il serait plus facile d'établir des comparaisons si nous parlions de deux systèmes réellement complets, dont nous possédons une certaine expérience.

Le président: Merci, monsieur Grey. Dans ce cas, nous demanderons aux membres du Comité de poser des questions.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je commencerai par une question soulevée par les témoins que nous avons entendus. Bon nombre d'entre eux étaient vivement favorables à l'Accord de libre-échange—certains l'étaient moins—mais, même les partisans les plus enthousiastes répétaient la même phrase: «Eh bien, nous espérons que le mécanisme de règlement des différends fonctionnera.» Je présume que bon nombre d'entre eux, tout comme bon nombre d'entre nous qui ont légèrement traité avec les Américains au sujet de ces questions, ont constaté que, selon le point de vue où l'on se place, l'interprétation du mot «différend» n'était pas la même pour tous.

Partagez-vous cet espoir mitigé que de nombreux témoins ont exprimé? Pensez-vous qu'il est possible que, dans le système américain, et vu que le Congrès ne désire pas renoncer à une grande partie de son pouvoir, on puisse disposer en fait d'un mécanisme de règlement des différends qui soit exécutoire, sérieux et valable?

M. Grey: Si le Congrès insère l'Accord de libre-échange dans le droit américain, il incorporera nécessairement les dispositions concernant l'arbitrage exécutoire—du moins celle qui est obligatoire—dans le droit américain. Il l'aura accepté, et cette mesure législative aura répondu à la question.

J'espère que si l'Accord de libre-échange entre en vigueur, on recourra rarement au mécanisme de règlement des différends. S'il surgit de nombreux différends, c'est que l'accord

[Text]

agreement has been ill drafted or that there is a real lack of will to live by it. Both of those situations would be unfortunate.

The anti-dumping countervail provision, chapter 19, is a special animal. It is not entirely a dispute-settlement mechanism, it is a sort of "special court". It is to be bound by the precedents and the rules of the courts, in relation to this body of law, of one or other country, depending on what case it is examining. It is not really a dispute-settlement mechanism; it is a special type of bi-national court, except that there is not the common body of law. It is really quite unique. I do not think there is anything else analogous to it. It is inaccurate to call it a "dispute-settlement mechanism."

In any event, it will be dealing with the disputes while one of the parties is a private party. It is quite clear in the text of the provisions that it is not a state dispute-settlement mechanism, either. It is the private party in one state versus the private party in the other, or his representative in the importing state, and the administrative entity whose actions are being challenged. So it is not a dispute between states, such as we have been examining in the GATT.

My view is that it would be unfortunate if the dispute-settlement mechanism, this general mechanism, had to be frequently invoked. Its presence and its binding character should have an effect on how the agreement would be applied. It is an indication that the two countries mean to live by the rules. You can put that interpretation on it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My question relates to the so-called bi-national dispute-settlement arrangements for anti-dumping and countervail duty changes.

You say you hope there would be only few occasions on which there would be a need to resort to the mechanism, and that if there frequent resorts it would mean that the basic rules were either unclear or absent.

Isn't the basic problem that the agreement does not give a definitive statement concerning what is to be regarded as the countervail subsidy?

For example, we go into this agreement next January, and over the next five to seven years be countervailable subsidies will be under discussion. However, five to seven years into the future, when we are pretty well committed to the agreement, the rules with regard to countervailable subsidies—the rules with which we will have to live—are still being settled. At that point, our negotiating capacity has pretty well withered away by reason of our long entanglement in a North American economic system. Is there any ground for the uneasiness I feel?

Mr. Grey: If I may answer the last part of your question first, my answer is, yes, there is much ground for that uneasiness. Turning now to the earlier part of your question, senator, I was perhaps unclear when I said I hoped that the dispute-settlement mechanism would not be used too frequently. I meant the general dispute-settlement mechanism which appears, I think, in chapter 18.

[Traduction]

aura été mal rédigé ou qu'on ne sera réellement pas disposé à s'y conformer. Ces deux situations seraient déplorable.

La disposition relative aux droits anti-dumping et aux droits compensateurs, qui figure au chapitre 19, est une disposition spéciale. Il ne s'agit pas tout à fait d'un mécanisme de règlement des différends, mais d'un genre de «tribunal spécial». Pour ce qui est de cette législation, il est censé être lié par les précédents et les règles des tribunaux de l'un ou l'autre pays, selon le cas qu'il examine. Il ne s'agit pas réellement d'un mécanisme de règlement des différends, mais d'un type spécial de tribunal binational, sauf que la législation n'est pas commune aux deux pays. C'est un cas réellement exceptionnel, et je crois que rien ne s'en rapproche. Il est faux de l'appeler «mécanisme de règlement des différends».

De toute façon, il traitera des différends alors qu'une des parties est une partie privée. Il est très clair dans le texte de la disposition qu'il ne s'agit pas non plus d'un mécanisme de règlement des différends au sein d'un pays. Une partie privée d'un pays se trouve opposée à une partie privée d'un autre, ou de son représentant dans le pays importateur, et y est impliquée l'entité administrative dont les actions sont contestées. Il ne s'agit donc pas d'un règlement de différends entre pays; comme nous l'avons examiné dans le GATT.

J'estime qu'il serait déplorable qu'on doive fréquemment invoquer le mécanisme général de règlement des différends. Sa présence et son caractère exécutoire devraient avoir une incidence sur la façon dont l'accord sera appliqué, ce qui indiquerait que les deux pays entendent respecter les règles. C'est la façon dont on peut l'interpréter.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma question porte sur les ententes binationales de règlement des différends à l'égard des changements apportés aux droits anti-dumping et aux droits compensateurs.

Vous dites espérer qu'il ne sera pas nécessaire de recourir fréquemment à ce mécanisme et que si l'on y recourt souvent, c'est que les règles fondamentales sont imprécises ou inexistantes.

Le problème fondamental n'est-il pas que l'accord n'indique pas de façon définitive ce qu'on doit considérer comme étant la subvention donnant matière à compensation?

Par exemple, nous concluons cet accord en janvier prochain et, au cours des cinq à sept prochaines années, on tiendra des discussions pour savoir en quoi consisteront les subventions donnant matière à des droits compensatoires. Toutefois, dans cinq à sept ans, les règles concernant les subventions donnant matière à compensation—auxquelles nous devons nous conformer—seront encore en train d'être fixées. À ce moment-là, notre capacité de négociation se sera passablement étiolée en raison de notre longue participation dans un système économique nord-américain. Ai-je des motifs de me sentir inquiet?

M. Grey: Si vous me permettez de répondre d'abord à la dernière partie de votre question, oui, vous avez raison d'être inquiet. Pour passer maintenant à la première partie de votre question, sénateur, je ne me suis peut-être pas exprimé clairement lorsque j'ai dit espérer qu'on ne recourrait pas trop fréquemment au mécanisme de règlement des différends qui figure, je crois, au chapitre 18.

[Text]

However, this peculiar animal in chapter 19 is not really a dispute-settlement mechanism. It is a peculiar sort of court, and perhaps I should be a bit clearer about it. If you are involved in an anti-dumping case in the U.S. and you have reached a final determination, you have the option, under this proposed system, of going to the Court of International Trade if you think there are grounds to appeal under U.S. law. Then if you do not like the decision of the Court of International Trade, you go to the Court of Appeal of the Federal Court and/or you may persuade your government to take your case to Geneva—and that option has not been foreclosed. However, if you invoke this court-like mechanism, you foreclose it, and instead of going to the Court of International Trade in Washington, you go to this bi-national court.

However, that bi-national court in such a case—an anti-dumping case involving Canadian exports to the U.S.—is obliged to apply the law of the U.S. All of the law of the U.S. is written and the legislative intent is spelled out in many congressional pronouncements, since the Americans give rather more weight to legislative intent than do we, and to all of the precedents, including, I would presume, precedents that have not yet been created. Presumably the system will go on functioning and there will be cases involving other countries in which the Court of International Trade will make pronouncements which will become part of the law of the United States which this new-fangled body must apply.

Of course, the reverse is true if it involves a Canadian action and if it is thought that there are grounds for appealing to the Federal Court from a decision of the Canadian Import Tribunal, such as might be done by the Ford Motor Company in the case of the decision recently given on the dumping of Korean cars by Hyundai. In a case such as that involving an American company, the importer might elect to go through this special court, rather than going to the Federal Court.

Therefore, we have a double system in each country with, presumably, precedents being created in both systems. That is why I said it is a sort of peculiar, bi-national court but without a body of common rules. In fact, it has two sets of rules and I would not doubt that there are some precedents in Canadian law that do not accord with American precedents, and vice versa. Therefore, there will be a very interesting legal job to be performed.

As to what will happen down the road when an attempt is made to develop a body of common rules, that is another matter. Perhaps I am taking advantage of your question, senator, but I would have thought that the most important thing the Americans need to understand about this agreement is that we have accepted their promissory note on this in good faith, and I have not seen any evidence that the Americans seriously intend to negotiate this set of rules with Canada, period.

[Traduction]

Toutefois, ce dont on parle au chapitre 19 n'est pas réellement un mécanisme de règlement des différends. Il s'agit d'un genre particulier de tribunal, et je devrais peut-être vous donner plus d'éclaircissements à ce sujet. Si l'on est impliqué dans une affaire d'anti-dumping aux États-Unis et qu'une décision finale a été rendue, on a la possibilité, selon le système qui est proposé, d'en référer au Tribunal de commerce international si l'on estime qu'il existe des motifs d'appel en vertu du droit américain. Puis, si l'on n'est pas d'accord avec la décision du Tribunal de commerce international, on se rend devant la Cour d'appel fédérale ou l'on peut convaincre le gouvernement de renvoyer l'affaire à Genève—et cette possibilité n'a pas été exclue. Toutefois, si l'on invoque ce mécanisme analogue à un tribunal, on exclut cette possibilité et, au lieu de se rendre devant le Tribunal de commerce international de Washington, on se rend devant ce tribunal binational.

Toutefois, dans pareil cas—une affaire d'anti-dumping impliquant des exportations canadiennes vers les États-Unis—ce tribunal binational est tenu d'appliquer la loi des États-Unis. Toutes les lois des États-Unis—et tous les précédents, y compris, je présume, des précédents n'ont pas encore été établis, sont écrites et l'intention du législateur est énoncée dans de nombreuses déclarations du Congrès, puisque les Américains y accordent plus de poids que nous. Le système fonctionnera présumément et des affaires impliquant d'autres pays seront portées devant le Tribunal de commerce international qui rendra des jugements qui deviendront partie intégrante du droit des États-Unis et que ce nouvel organisme devra appliquer.

Bien entendu, l'inverse est vrai s'il s'agit d'une action intentée au Canada et, si l'on estime qu'il existe des motifs d'en appeler devant la Cour fédérale d'une décision du Tribunal canadien des importations, comme pourrait le faire la société Ford Motor dans le cas de la décision récemment rendue au sujet du dumping de voitures coréennes par Hyundai. Dans un cas analogue impliquant une société américaine, l'importateur peut décider d'en référer à ce tribunal spécial, au lieu d'en référer à la Cour fédérale.

Par conséquent, chaque pays possède un double système et, présumément, des précédents y seront créés. C'est la raison pour laquelle j'ai dit qu'il s'agissait d'un genre de tribunal binational particulier, mais sans un ensemble de règles communes aux deux pays. En fait, il possède deux ensembles de règles, et je ne serais pas étonné que des précédents existant dans le droit canadien ne sont pas conformes aux précédents existant dans le droit américain, et vice versa. Le travail juridique à accomplir à cet égard sera donc très intéressant.

Quant à savoir ce qui adviendra lorsqu'on tentera d'élaborer un ensemble de règles communes aux deux pays, c'est une autre affaire. Je tire peut-être parti de votre question, sénateur, mais j'aurais pensé que la chose la plus importante que les Américains ont besoin de comprendre au sujet de cet accord, c'est que nous avons accepté leur billet à ordre en toute bonne foi, et rien n'indique à mon avis que les Américains comptent sérieusement négocier cet ensemble de règles avec le Canada, un point c'est tout.

[Text]

Senator Grafstein: Mr. Grey, Mr. Gibbons seemed to indicate to me yesterday that he felt that it would be a long time before these rules would be implemented, or that the American mind could focus its attention on them. Therefore, he thought that the implementing of those rules would be in the far distant future. Would that conform to your experience?

Mr. Grey: Yes, Mr. Chairman, that was my understanding.

Senator MacEachen: What is your understanding? In other words, what implications do you draw from that statement of Gibbons?

Senator Grafstein: Do you want to ask me that question? I could give an answer under oath.

Senator MacEachen: I am addressing this question to the witness.

Mr. Grey: Mr. Chairman, Senator MacEachen is putting me in the awkward position of trying to second-guess the negotiators. When I was a negotiator, I did not like being second-guessed, and I do not suppose Mr. Simon Reisman does, either.

I think it is unfortunate that, for whatever reason, it was not possible to develop a set of rules before the agreement was signed. The notion that the two sides will negotiate over the next five to seven years and, in the event that they cannot reach an agreement, we will withdraw from the FDA is just not credible.

The Chairman: Exactly. We would be far too far into it by then.

Senator Stewart, do you wish to continue?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, Mr. Chairman, you go ahead.

The Chairman: Mr. Grey, I had hoped that in your earlier presentations we would hear about some parallels with some other situations. However, if we had no free trade agreement with the U.S., we would still have the American definition of subsidy on that side for countervail and our own definition on this side, and I am told by some people that they are not that far apart. So what you are saying is that we are no worse off, perhaps, than we would be without this agreement but that we are no better off so far as the definition of subsidies are concerned.

Are there common definitions of subsidies between other countries that have free trade agreements? I understand that Australia and New Zealand have common definitions of these things that we will be trying to negotiate within the next five years.

Mr. Grey: Mr. Chairman, I am unfortunately not familiar with the Australia-New Zealand arrangement.

The Chairman: What about the arrangements made by any of the European countries with respect to their free trade agreements?

Mr. Grey: Mr. Chairman, I think it is important to understand that there have been considerable efforts made in

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Monsieur Grey, M. Gibbons semblait m'indiquer hier qu'à son avis il faudrait attendre longtemps avant que ces règles ne soient appliquées, ou que les Américains y portent attention. Il pensait donc que ces règles ne seraient pas appliquées avant très longtemps. Est-ce bien ce que vous avez cru comprendre?

M. Grey: Oui, monsieur le président, c'est ce que j'ai cru comprendre.

Le sénateur MacEachen: Que croyez-vous comprendre? Autrement dit, quelles conclusions tirez-vous de l'affirmation de M. Gibbons?

Le sénateur Grafstein: Désirez-vous me poser cette question? Je pourrais vous répondre sous serment.

Le sénateur MacEachen: Je pose cette question au témoin.

M. Grey: Monsieur le président, le sénateur MacEachen me met dans une situation difficile, celle de m'approprier les arguments des négociateurs. Lorsque j'étais négociateur, je n'aimais pas qu'on tente de faire de même à mon endroit, et je présume que M. Simon Reisman non plus.

À mon avis, il est déplorable que, pour quelque raison que ce soit, il n'ait pas été possible d'élaborer un ensemble de règles avant la signature de l'accord. Il est tout simplement impensable que les deux pays négocieront pendant les cinq à sept prochaines années et, qu'à défaut d'une entente, nous nous retirons de l'Accord de libre-échange.

Le président: Exactement. Nous serions allés beaucoup trop loin pour reculer.

Sénateur Stewart, désirez-vous poursuivre?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, monsieur le président, veuillez le faire.

Le président: Monsieur Grey, dans vos exposés antérieurs, j'avais espéré que vous établiriez certains parallèles avec d'autres situations. Toutefois, si nous n'avions pas d'Accord de libre-échange avec les États-Unis, les Américains auraient encore leur définition de «subventions donnant matière à compensation» et nous aurions la nôtre, et certains me disent que ces définitions se rejoignent un peu. Vous dites donc que nous ne sommes peut-être pas dans une situation plus difficile que nous le serions à défaut de cet Accord, mais que nous ne sommes pas dans une situation meilleure en ce qui concerne la définition de «subventions».

D'autres pays ayant conclu des accords de libre-échange ont-ils des définitions qui leur sont communes? Je crois savoir que l'Australie et la Nouvelle-Zélande en possèdent au sujet des questions que nous tenterons de négocier au cours des cinq prochaines années.

M. Grey: Monsieur le président, malheureusement, je ne connais pas l'entente conclue entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Le président: Que dire des arrangements pris par des pays européens à l'égard de leurs accords de libre-échange?

M. Grey: Monsieur le président, je pense qu'il est important de comprendre qu'on a déployé des efforts considérables à

[Text]

Geneva, under the authority of the signatories to the subsidy countervail code, to develop very detailed rules with respect to what are subsidies. However, the Americans, because they have used countervail much more frequently than has anyone else, have developed very detailed and very closely argued rules about subsidies, and these are all a matter of public record, since they all appear in the Federal Register, and are extremely competently done.

The American courts have given guidance on these matters, but they have given guidance very slowly.

Some students of this proposed arrangement have said that the great virtue—and I am speaking only of the anti-dumping countervail proposal in chapter 19—is that it will yield decisions much more quickly. The process is fairly clear, if you are hit with a subsidy which you think may be improperly calculated and will do a great deal of damage if you have to wait two or three years to get to the Court of International Trade in Washington, or to the Appeal Court if there are grounds for appeal. This is the main burden of the argument by those who view this arrangement as an improvement over the existing system.

The Chairman: The principal argument that I have always heard is that it will be faster.

Mr. Grey: Whether it is worth paying very much for is a matter of judgment.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When you were giving your presentation you said that the decisions of this special court were to be binding. You also said that you were not sure just what that meant. Then you went on to say that if the agreement became part of the domestic law of the United States there would be some precision there. Let us assume that the agreement did become part of the domestic law of the United States. In that case could Congress enact statutes contrary to the terms of the agreement? Perhaps they are not superficially or ostensibly contrary to the terms of the agreement but they are in substance materially contrary to the terms of the agreement. I am wondering whether in fact Congress is binding its own ends.

Mr. Grey: I am not a lawyer or a constitutional expert, but I do not think that Congress can bind itself in this fashion. This is the case under any treaty, whether we are talking about the Boundary Waters Treaty or any one of the hundreds of treaties we have with the United States. Congress can breach any of those treaties. Of course, then we are faced with the situation provided by that breach. So on that basis this agreement is no different from any other agreement. You assume that the parties will act in accordance with the agreement.

A second aspect of your question is whether their actions appear to be in conformity with the letter but not the substance of the agreement. There is provision in Chapter 20 saying that nullification and impairment are matters that can be raised before the commission and put into dispute, whether or not the action is formally inconsistent with the agreement. In that sense, this agreement parallels the GATT provisions,

[Traduction]

Genève, avec l'autorisation des signataires du Code des subventions et mesures compensatoires, afin d'élaborer des règles très détaillées à l'égard de la définition de «subventions». Toutefois, les Américains—parce qu'ils ont recouru beaucoup plus souvent que quiconque aux droits compensateurs—ont élaboré des règles très détaillées et étayées d'arguments très forts au sujet des subventions, et elles font toutes partie du domaine public, puisqu'elles figurent dans le Registre fédéral, et elles sont établies avec une compétence extrême.

Les tribunaux américains ont donné des conseils sur des questions, mais ils ont été très lents.

Certaines personnes ayant étudié ce projet d'entente ont déclaré que le grand avantage à en retirer—et je ne parle que de la proposition relative aux droits anti-dumping et aux droits compensateurs, qui figure au chapitre 19—c'est que les décisions seront rendues beaucoup plus rapidement. Le processus est assez clair si un autre pays obtient une subvention qui semble être mal calculée et fera beaucoup de tort si l'on doit attendre deux ou trois ans pour en référer au Tribunal de commerce international, à Washington, ou en appeler devant la cour d'appel, s'il existe des motifs d'appel. C'est ce que font principalement valoir ceux qui considèrent que cette entente constitue une amélioration par rapport au système actuel.

Le président: L'argument principal que j'ai toujours entendu invoquer, c'est que le processus sera plus rapide.

M. Grey: La question de savoir s'il vaut la peine d'un payer le prix est laissée à la discrétion de chacun.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Lorsque vous avez présenté votre exposé, vous avez déclaré que les décisions de ce tribunal spécial doivent être exécutoires. Vous avez également dit que vous ne saviez pas exactement ce que cela signifiait. Puis, vous avez ajouté que si l'accord devenait partie intégrante du droit des États-Unis, on y apporterait des précisions. Si l'on présume que l'Accord devient partie intégrante du droit des États-Unis, le Congrès pourrait-il adopter des lois contraires aux conditions de l'Accord? Peut-être ne le seraient-elles pas en surface ou manifestement, mais elles le seraient peut-être dans le fond. Je me demande si, en fait, le Congrès ne se lie pas lui-même.

M. Grey: Je ne suis ni avocat ni expert constitutionnel, mais je ne pense pas que le Congrès puisse se lier lui-même de cette façon. C'est le cas de tout traité, que ce soit du Traité sur les eaux limitrophes ou de n'importe quel des centaines de traités que nous avons conclus avec les États-Unis. Le Congrès peut enfreindre n'importe lequel d'entre eux. Bien entendu, nous devons alors faire face à la musique. Ainsi, en ce sens, cet accord ne diffère aucunement de tout autre accord. Il faut présumer que les parties respecteront les conditions qui y sont énoncées.

Votre question comporte un deuxième aspect, à savoir qu'arrive-t-il si les mesures prises semblent être conformes à la lettre mais non pas à l'esprit de l'entente? On trouve au chapitre 20 un article qui dispose que la commission peut être saisie de toute mesure, contraire ou non aux dispositions de l'Accord, qui semble annuler ou réduire un avantage. Donc, de ce point de vue là, l'Accord est similaire aux dispositions du GATT,

[Text]

clearly draws on them and uses the GATT language. It is intended to deal with the situation in which an action goes to the substance while staying with the letter of the agreement.

On the question of being incorporated in domestic law, it depends on the precise way in which it is incorporated, but a binding arbitration decision, say, under Chapter 18, in relation to emergency action on imports, will have force in the domestic law of the United States. A decision by this bi-national court is subject only to the special appeal provisions, and if the court follows the proper procedures it is a hands-down decision and has the same force in the U.S. as a decision of the Court of International Trade or the Court of Appeal from the federal circuit, and in Canada as a decision of the Federal Court. In fact, Chapter 19 spells out in detail the changes that are to be made in Canadian law and in U.S. law to bring about this result—a specific list of the sections of the law that are to be amended or altered in some way.

Senator Grafstein: I come back to the different political definitions in the United States as compared to Canada with regard to subsidies. During this interim period, the tribunal can make decisions in advance of the rules dealing with subsidies. Is it correct that the decisions could, in effect, be binding in the way you have just suggested? In other words, in advance of the rule on subsidies, a decision dealing with subsidies could be taken which could, in effect, be a binding precedent, or binding on the judicial system in the U.S. and on our federal courts system until rules are established. It is a sort of common law interregnum, if you will, until the rules are negotiated. Perhaps the rules will be negotiated based on those precedents. Is that the way things are to develop?

Mr. Grey: I do not think that that is quite accurate, because this strange court is to apply, for example, if a U.S. action is at issue, existing U.S. law. There is a very large body of law saying what is a countervailable subsidy. I think about 52 different types of subsidy were pronounced on in great detail in the European steel countervail cases. There is a body of regulation and a body of precedent in place, and there is also a body of law as to what dumping is and how to measure it. There is a great body of that type of law in Canada as well. However, when this court hears a case involving U.S. action, it has to apply existing U.S. law, including the precedents and regulations as they now exist.

Senator Grafstein: And does the same apply on the Canadian side?

Mr. Grey: It is the same on the Canadian side. Presumably, they will look at all the regulations and precedents created by the Deputy Minister of National Revenue in his rulings defining dumping.

I do want to emphasize that this court deals with countervail cases and with what a subsidy on imports is. It does not deal with—and the agreement is sound on this question—a category of subsidies that are actionable in the GATT, that is, sub-

[Traduction]

s'en inspire clairement et utilise la même terminologie. Il vise à s'attaquer à une mesure qui viole l'esprit, mais non la lettre de l'entente.

Sur la question de savoir si l'Accord sera incorporé dans la législation interne, tout dépend de la façon dont il le sera. Toutefois, toute décision exécutoire concernant, par exemple, les mesures d'urgence applicables aux produits importés, dont il est question au chapitre 18, aura force obligatoire dans la législation interne des États-Unis. La décision du tribunal binational n'est assujettie qu'aux dispositions spéciales concernant le droit d'appel. Et si le tribunal suit la procédure établie, cette décision aura la même force obligatoire aux États-Unis qu'une décision du Tribunal de commerce international ou de la Cour d'appel fédérale, et au Canada, qu'une décision de la Cour fédérale. En fait, le chapitre 19 expose en détail les modifications qui devront être apportées aux lois canadiennes et américaines pour arriver à ce résultat; il dresse une liste précise des articles qui devront être modifiés d'une façon ou d'une autre.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais revenir à la question des définitions politiques différentes que l'on donne au mot subventions aux États-Unis et au Canada. Au cours de cette période provisoire, le tribunal peut rendre des décisions avant même que les règles qui traitent des subventions ne soient établies. Est-il juste de dire que les décisions pourraient effectivement avoir la force exécutoire que vous venez de décrire? Autrement dit, toute décision concernant les subventions pourrait en effet établir un précédent ou encore lier le système judiciaire aux États-Unis et au Canada jusqu'à ce que les règles sur les subventions soient établies. C'est comme si, en attendant leur établissement, c'est la common law qui prévaudrait. Les règles seront peut-être négociées à partir de ces précédents. Est-ce comme cela que les choses vont se passer?

M. Grey: Les choses ne se passeront pas exactement comme cela parce que ce tribunal spécial appliquera, par exemple, s'il s'agit d'une mesure imposée par les États-Unis, la législation américaine actuelle. Il y a de nombreuses lois qui définissent les subventions compensatoires. Je crois qu'environ 52 types de subventions différentes ont été définies de façon très détaillée en Europe dans les différends en matière de droits compensatoires applicables à l'acier. Il existe des règlements, des précédents ainsi que des lois qui définissent bien ce qu'est le dumping. Il en existe aussi au Canada. Toutefois, lorsque ce tribunal est saisi d'un différend concernant une mesure imposée par les États-Unis, il doit appliquer la législation américaine en vigueur, et se fonder sur les précédents et les règlements qui existent.

Le sénateur Grafstein: En va-t-il de même pour le Canada?

M. Grey: Oui. Ils examineront vraisemblablement tous les règlements et les précédents établis par le sous-ministre du Revenu national dans ses décisions concernant le dumping.

Je tiens à souligner que ce tribunal traitera de différends en matière de droits compensatoires et se penchera sur la question des subventions à l'importation. Il ne s'attaquera pas—et l'entente est très claire là-dessus—à la catégorie de subven-

[Text]

sidies that displace imports. Many cases have been brought to the attention of officials, I am sure—and there was reference to this in the meeting Senator Grafstein and I attended—of subsidies being offered in the United States to American firms outside the country or to Canadian firms to establish themselves in the United States. Without those subsidies, they would have produced the goods for export to the United States market from a Canadian base. The case that is sometimes cited—and I have no detailed knowledge of it—is the construction by Noranda of an aluminum smelter in Missouri many years ago. One understands that that smelter could have been constructed in Canada and been economic and efficient, but it was constructed in the United States because substantial subsidies were offered. This situation would be actionable under the GATT. Under the GATT subsidies code, a country could lay a complaint and seek redress. Of course, it is not nearly as efficient a system as getting subsidized imports.

Senator Grafstein: Did that subsidy go to the particular firm or was it a general application to any firm?

Mr. Grey: It was mainly negotiated between the State of Missouri and one municipality and Noranda. I think it was relatively specific, but I am speaking without recent information.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are saying that, under this agreement, similar subsidies could be offered to Canadian companies without any agreement for correction. Do I understand you correctly?

Mr. Grey: Mr. Chairman, subject to correction, I think there is nothing in the agreement on this subject except the promissory note to develop a set of rules about it.

The Chairman: That is very interesting, because, using another example, i.e., the large federal government subsidy to Domtar of \$150 million, which was about six months ago, for a pulp and paper plant in Quebec, people in the industry had to be careful to keep that product out of the U.S. market because of the possibility of their starting a countervail action against the whole industry. You are saying that that could not be covered by a dispute-settling mechanism under this FTA but that it would have to come under the GATT, is that correct?

Mr. Grey: The FTA is silent on this subject of import or replacement subsidies.

The Chairman: I am sorry, my analogy is not quite right. You were giving an example of a plant in the United States that would not necessarily export aluminum into Canada but would displace our aluminum in the United States. That is a different situation. In this instance, it is somewhat different because the subsidy could be for an export to the States which would give rise to countervail.

[Traduction]

tions qui peuvent donner lieu à des recours au GATT, c'est-à-dire les subventions à l'importation. Bon nombre de cas ont été portés à l'attention des autorités, j'en suis sûr—et on en a parlé lors de la réunion à laquelle le sénateur Grafstein et moi-même avons assisté—des cas où les États-Unis offraient des subventions à des entreprises américaines installées à l'étranger ou à des entreprises canadiennes pour qu'elles viennent s'établir aux États-Unis. Sans ces subventions, elles auraient produit des biens destinés au marché américain à partir du Canada. L'exemple qui est parfois cité—et je n'ai pas beaucoup de renseignements là-dessus—est celui d'une fonderie d'aluminium construite au Missouri il y a de nombreuses années par Noranda. Cette fonderie aurait pu être construite au Canada et s'avérer très rentable. Toutefois, elle a été construite aux États-Unis parce que des subventions très importantes ont été offertes à l'entreprise. Cette situation pourrait être contestée devant le GATT. Aux termes du code du GATT relatif aux subventions, un pays peut porter plainte et exiger des dommages-intérêts. Évidemment, cette façon de procéder n'est pas aussi efficace que le fait d'obtenir des biens importés subventionnés.

Le sénateur Grafstein: Cette subvention a-t-elle été accordée à cette entreprise en particulier ou à d'autres?

M. Grey: Elle a surtout été négociée entre l'État du Missouri, une municipalité et Noranda. Je crois qu'elle s'adressait à une entreprise en particulier, mais je n'ai pas d'autres renseignements plus récents à ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que, en vertu de cette entente, des subventions similaires pourraient, sans accord de modification, être offertes à des entreprises canadiennes. Est-ce exact?

M. Grey: Monsieur le président, sauf erreur, il n'y a rien dans cette entente qui porte sur cette question, sauf la promesse d'élaborer une série de règles à ce sujet.

Le président: C'est très intéressant parce que, si l'on se sert d'un autre exemple, à savoir la subvention généreuse de 150 millions de dollars que le gouvernement fédéral a versée à Domtar, il y a environ six mois pour lui permettre de construire une usine de pâtes et papier au Québec, l'industrie devait faire attention à ne pas écouler ce produit sur le marché américain parce qu'elle risquait de s'exposer à des contre-mesures. Vous dites que cette question ne pourrait être soumise au mécanisme de règlement des différends prévu dans l'Accord de libre-échange, mais qu'il faudrait plutôt recourir au GATT. Est-ce exact?

M. Grey: L'Accord de libre-échange reste muet sur la question des subventions à l'importation ou de remplacement.

Le président: Je m'excuse, l'exemple que j'ai choisi n'était pas très bon. Vous avez parlé d'une usine aux États-Unis qui n'exporterait pas nécessairement de l'aluminium au Canada mais qui substituerait son produit à l'aluminium que nous exportons aux États-Unis. La situation est différente dans ce cas-ci, parce que la subvention pourrait être appliquée à des produits exportés aux États-Unis, ce qui pourrait donner lieu à des mesures compensatoires.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Have you any idea why a provision on what appears to be a very important matter was omitted? From your experience, I am sure you have reason to suspect or to guess why there is this omission. Would you share your guesses with us?

Mr. Grey: My understanding is that, up until the eleventh hour or somewhat past the eleventh hour, the negotiation on subsidies and anti-dumping systems concentrated on trying to develop a comprehensive set of rules about what would be permissible subsidies, what would be prohibitive subsidies and what would be subsidies that might be the subject of consultation. It was only in the last minute, when it was clear that no such agreement was possible, that this unusual ad hoc mechanism was developed as a interim device. Of course, it focused on countervail, that is on subsidies paid on imports, it did not deal with other kinds of equally injurious subsidies because our experience is of being hit with American countervail and that is the sharp end of the subsidy problem.

In a last-minute attempt to begin to put something in place in this area, I think it is understandable that they dealt only with countervailable subsidies.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): They would rather deal with the devil they knew than the devil they didn't.

Mr. Grey: We know of lots of damaging import replacement subsidies in the United States, but Canada has not chosen, for reasons which are not entirely clear, to go off to Geneva and complain about it. That avenue is still open; we have not lost that recourse. However, it is not nearly as effective in dealing with that kind of subsidization as it is with countervail. There is an enormous asymmetry in how you deal with these two types of damaging subventions.

Senator Grafstein: In my conversations with Representative Sam Gibbons yesterday, he was very interested in what we consider to be "subsidies"—in other words, our theory of regional reallocation of dollars. The notion he seemed to suggest as appropriate, based on his Florida experience, was that it was all right if you subsidized, reallocated or gave grants of general application to put infrastructure and so on in place, but it would not be permissible to give grants to specific firms. He seemed to fudge when we touched on the example you gave, of a subsidy to a particular municipality that could only be applicable to one firm. That seems to be a way of getting round this in the U.S. experience. He will not apply that same level of generosity when it comes to dealing with subsidies that may involve regional redevelopment, particularly involving Crown corporations on this side.

Having said that, does this mean that the types of bilateral disputes that might be referred to GATT, if the FTA came into force, would be exactly like that? In other words, in the absence of rules, in the absence of some sort of certainty, aren't those the types of cases that people would take directly to GATT as opposed to proceeding under the FTA and await-

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Savez-vous pourquoi on a omis d'inclure dans l'Accord une disposition qui traite d'un sujet aussi important? Je suis sûr que vous savez pourquoi cette disposition a été omise. Seriez-vous disposé à partager ces raisons avec nous?

M. Grey: D'après ce que je crois comprendre c'est que l'on a discuté, jusqu'à la dernière minute et même après, de la question des subventions et des lois antidumping et que l'on a essayé de mettre au point une série de règlements complets qui permettraient de définir les subventions qui sont admises et pas et les subventions qui pourraient faire l'objet de consultations. Ce n'est qu'à la dernière minute, alors qu'il était clair qu'aucune entente n'était possible, que ce mécanisme spécial et exceptionnel a été proposé comme mesure provisoire. Évidemment, il mettait l'accent sur les droits compensatoires, c'est-à-dire les subventions à l'importation, et non pas les autres types de subventions tout aussi préjudiciables, du fait que de tels droits nous ont déjà été imposés par les Américains. Et c'est là que se situe le problème.

Ils ont tenté à la dernière minute de mettre en place un mécanisme et je crois qu'il est normal qu'ils ne se soient attaqués qu'aux subventions compensatoires.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ils préféraient s'attaquer au connu plutôt qu'à l'inconnu.

M. Grey: Nous savons qu'il y a beaucoup de subventions à l'importation préjudiciables au Canada qui sont accordées aux États-Unis. Toutefois, le Canada a choisi, pour des raisons qui m'échappent, de ne pas se rendre à Genève pour porter plainte à ce sujet. La possibilité existe toujours; nous n'avons pas perdu ce recours. Toutefois, il ne s'avère pas aussi efficace contre les subventions à l'importation que contre les droits compensatoires. Les procédures suivies pour venir à bout de ces deux types de subventions préjudiciables sont très différentes.

Le sénateur Grafstein: J'ai eu l'occasion de parler, hier, avec le représentant Sam Gibbon. Il voulait savoir ce qu'on entendait par le mot «subvention»; autrement dit, par subvention régionale. Son interprétation me semblait bonne, puisqu'il s'en est tenu à l'expérience vécue par la Floride. D'après lui, il est tout à fait acceptable de verser, de redistribuer ou d'accorder des subventions pour mettre sur pied des infrastructures et autres installations de ce genre. Toutefois, il est inacceptable d'accorder une subvention à des entreprises bien précises. Il a semblé esquiver la question lorsque je lui ai parlé de l'exemple que vous avez mentionné, soit celui de la subvention qui a été versée à une municipalité en particulier et qui ne pouvait être destinée qu'à une entreprise. C'est comme cela qu'on semble contourner la question aux États-Unis. Il ne s'est pas montré aussi magnanime lorsqu'il a été question des subventions qui pourraient être versées dans le cadre de programmes de développement régional, surtout les programmes qui intéressent les sociétés de la Couronne au Canada.

Cela dit, doit-on comprendre que les divers différends bilatéraux qui pourraient être soumis au GATT, une fois l'Accord de libre-échange adopté, seraient exactement les mêmes? Autrement dit, en l'absence de règles et de précisions, ne s'agit-il pas là du genre de différends qui seraient directement soumis au GATT, où le précédent prendrait plus de temps à

[Text]

ing this longer precedent? In other words, if, in fact, because of the circumstances you suggested, and maybe for other reasons, they decided to leave it alone because they just could not grapple with it or get Congress, in fact, to grapple with it—which I think is more important because I do not think Congress would be ready to deal with that issue because of the diversity and so on, isn't that exactly the type of thing which might be allowed to go to GATT with its imperfect process and its timely process? It is not the most acceptable way, but there is a process through GATT. There is a choice.

Mr. Grey: It would more likely go to the Committee of Signatories of the Subsidy Countervail Code, whose procedures are almost precisely parallel to the GATT procedures. This area has been delegated to the Signatories of the Subsidies Countervail Code.

I would hazard a guess, though, that it would be possible, supposing a subsidy were paid in the United States that adversely affected the exports from Canada on some particular product, that you could, under the FTA, claim nullification and impairment of the benefit of tariff reduction. If the nullification and impairment provision in Chapter 20 means anything in relation to the reduction of tariffs, it could well mean that. There is GATT lore that the payment of subsidies is nullification and impairment of a tariff reduction that you have negotiated, so that your exports can penetrate that market. However, you are correct, senator, in saying that this matter could, of course, still go to Geneva.

Senator Grafstein: With all the imperfection of time and uncertainty that that entails?

Mr. Grey: The procedures under the Subsidy Countervail Code are slightly tighter in time than the general procedures under the GATT. One of the results of the Tokyo Round negotiations was that the dispute-settlement provisions in the Valuation Code, the Standards Code, the Procurement Code and the Subsidy-Countervail Code, while they differ slightly according to the technical subject matter, would be, on balance, a little tighter and more precise with time-limit provisions that would be more rigid than the GATT. From that point of view, they are an improvement. Because they are in place, one could first exhaust that avenue before going to the GATT.

However, this is a purely technical point. It is a question of using GATT procedures or FTA procedures.

Senator Grafstein: There is a proposal to amalgamate the Canadian Tariff Board, the Import Tribunal and the Textile and Clothing Board. In your experience, how would that affect the process of negotiating the new joint rules governing the anti-dumping and countervail duties? Would that, in fact, have an impact?

[Traduction]

être établi, plutôt qu'au tribunal prévu dans l'Accord de libre-échange. Autrement dit, si, en raison des circonstances que vous avez décrites, et peut-être pour d'autres raisons, on décidait de laisser tomber la question parce qu'on était incapable d'en venir à bout ou, en fait, parce qu'on ne pouvait obtenir que le Congrès s'en occupe—ce qui est encore plus important parce que je ne crois pas que le Congrès serait en mesure de s'attaquer à ce genre de question en raison de sa diversité et autres facteurs—n'est-ce pas là exactement le genre de cas qui pourrait être soumis au GATT, en dépit de ses procédures imparfaites et des longs délais de celles-ci? Le fait de s'en remettre au GATT ne constitue peut-être pas le moyen le plus acceptable. Mais il y a un choix.

M. Grey: J'aurais plutôt tendance à m'en remettre au Comité des signataires du code sur les subventions et les mesures compensatoires, dont les procédures sont presque identiques à celles du GATT. Cette tâche a été déléguée aux signataires du code.

Toutefois, je crois qu'il serait possible, en supposant qu'une subvention versée aux États-Unis porterait atteinte aux produits exportés du Canada, que vous pourriez, en vertu de l'accord de libre-échange, exiger l'annulation et la réduction de l'avantage qui en découlerait. Si la disposition sur l'annulation et la réduction d'une mesure au chapitre 20 veut bien dire quelque chose, c'est bien cela. Aux termes du GATT, le versement de subventions contribue à annuler et à réduire un avantage que vous avez négociée pour que vos exportations puissent pénétrer ce marché. Toutefois, vous avez raison de dire, sénateur, que cette question pourrait encore être soumise à Genève.

Le sénateur Grafstein: Même avec les longs délais et les incertitudes que cela laisse supposer?

M. Grey: Les délais des procédures visées par le Code sur les subventions et les mesures compensatoires sont un peu plus serrés que ceux qui s'appliquent aux procédures du GATT. Les négociations entreprises dans le cadre du Tokyo Round ont permis de conclure, entre autres, que les dispositions sur le règlement des différends établies dans le Code de l'évaluation en douane, le Code de la normalisation, le Code des marchés publics et le Code des subventions et des mesures compensatoires, tout en présentant de légères différences selon le sujet technique traité, seraient, en général, un peu plus restreintes et plus précises que les dispositions du GATT. Les délais, eux, seraient aussi plus rigides. Donc, de ce point de vue-là, elles constituent une amélioration. Parce que les règles sont en place, on pourrait d'abord utiliser ce recours avant de s'adresser au GATT.

Toutefois, il s'agit là d'un point purement technique. La question est de savoir si l'on utilisera les procédures du GATT ou les procédures prévues dans l'accord de libre-échange.

Le sénateur Grafstein: On propose de fusionner le Comité canadien des tarifs douaniers et du commerce, le Tribunal canadien des importations et la Commission du textile et du vêtement. À votre avis, quelles répercussions ce fusionnement pourrait-il avoir sur les négociations qui se déroulent en vue d'établir de nouvelles règles communes concernant les droits

[Text]

Mr. Grey: I think, in a formal sense, it should not have any impact if we remained free, like the United States, to alter the institutional structure. The United States has made a number of changes in the administrative apparatus that works in this area. I think both sides remain free to do so.

I think it could only be an advantage to Canada in that one board and one staff would, presumably, develop certain expertise that would be more difficult to develop in the present diversified administration.

The Chairman: I understand that under the FTA—I do not know if it applies to all of the remedy procedures under the FTA—governments have to be the supplicants, so that an individual or an industry that may feel injured has to persuade its government to proceed under the FTA; is that correct? If it could not persuade the government, in the justice of its cause, to proceed under the FTA, I suppose it could still employ the ordinary United States quasi-judicial system, if the FTA were in place. Am I correct in that?

Mr. Grey: You are insofar as, for the dispute at issue, there are provisions in the United States law that would be of use. Let us take a case which could not arise under the FTA, namely, one involving patent infringement. That matter is explicitly outside the FTA.

The Chairman: Yes, but let us stay with something that could be within the FTA. Let us, for the sake of argument, refer to the softwood lumber situation and the FTA is in place. Let us say that the softwood people, a year or two ago, had been unsuccessful in persuading the Canadian government to move under the FTA on that particular issue. They would still have had their appeal procedures and remedies before the Commerce Department, and so on, with appeal from their decisions, and appeal onto the GATT. That full stream still remains open to an individual, does it not?

Mr. Grey: Well, there is a whole apparatus that remains open. They can appeal a final determination of the Department of Commerce, or a finding of the United States International Trade Commission, on a ground specified in U.S. law to the Court of International Trade, and from that to the Appeal Court. They can go to the GATT if they can persuade the government to take it up. Private parties cannot go to the GATT.

The Chairman: So a private individual or industry, that could not persuade a government to proceed under the FTA on a government-to-government basis, and use one of the mechanisms of the FTA, still has available the existing procedures.

Mr. Grey: Yes. Nothing has changed, in the sense that under the FTA, and under the present system, there are a range of disputes involving private interests that the govern-

[Traduction]

antidumping et les droits compensatoires? Le fusionnement aurait-il, en fait, un impact?

M. Grey: En bien, je ne crois pas que ce fusionnement aura des répercussions si nous pouvons continuer, tout comme les États-Unis, de modifier notre structure institutionnelle. Les États-Unis ont apporté plusieurs modifications à leur appareil administratif dans ce domaine. Je crois que les deux parties demeurent libres de le faire.

Je crois que le Canada en sortirait gagnant en ce sens qu'il y aurait un seul comité et une seule équipe qui, selon tout vraisemblance, acquerraient une certaine expertise qui serait beaucoup plus difficile à développer dans l'actuelle administration, compte tenu de sa diversité.

Le président: Je crois comprendre que, aux termes de l'Accord de libre-échange—et je ne sais pas si cela s'applique à toutes les mesures correctives prévues en vertu de cet accord—ce sont les gouvernements qui devront jouer le rôle de demandeur, de sorte que le particulier ou l'industrie qui estime avoir été lésé doit persuader le gouvernement de prendre des mesures en vertu de l'accord. Est-ce exact? Si on ne parvient pas à convaincre le gouvernement de lui rendre cette justice je suppose qu'on peut toujours avoir recours au système quasi-judiciaire américain, si l'accord est en place. Ai-je raison?

M. Grey: Vous avez raison car, pour l'affaire en cause, il existe des dispositions dans les législations américaines qui pourraient s'avérer utiles. Prenons l'exemple d'un cas qui ne pourrait survenir en vertu de l'accord, c'est-à-dire la contre-façon d'un brevet. Cette question dépasse clairement le cadre de l'Accord de libre-échange.

Le président: Oui, mais tenons-nous en à l'accord même. Prenons l'exemple du bois d'œuvre et supposons que l'accord de libre-échange est en place. Admettons que l'industrie n'avait pas réussi, il y a un ou deux ans, à convaincre le gouvernement canadien de prendre des mesures en vertu de l'Accord de libre-échange sur cette question en particulier. Elle pourrait encore faire appel au département du Commerce, etc., en appeler de sa décision, et s'adresser aussi au GATT. Ces recours existent toujours, n'est-ce pas?

M. Grey: Eh bien, il y a tout un train de mesures auxquelles on peut recourir. L'industrie peut en appeler de la décision finale du département du Commerce, ou d'une décision de la Commission américaine du commerce international, sur un motif précisé par le Tribunal de commerce international des États-Unis, et à partir de là, s'adresser à la Cour d'appel. Elle peut s'adresser au GATT s'il elle réussit à convaincre le gouvernement de le faire, les particuliers ne pouvant, eux, s'adresser directement au GATT.

Le président: Donc, un particulier ou une industrie qui ne peut convaincre le gouvernement de prendre des mesures en vertu de l'accord de libre-échange contre un autre gouvernement, et d'utiliser un des mécanismes prévus dans l'accord, peut toujours se prévaloir des autres recours qui existent.

M. Grey: Rien n'a changé en ce sens qu'il existe toute une gamme de différends intéressant des particuliers que le gouvernement peut choisir ou non de défendre, aux termes de

[Text]

ment may or may not decide to espouse. Perhaps I can go to the case I wanted to cite. There was a case of alleged patent infringement by a Canadian firm exporting to the United States. It had open to it the various procedures under U.S. law, but at a certain point the Canadian government decided that the procedures themselves raised a question under GATT and made a GATT case of it. Then it became a state-to-state case in which the interest of the private parties were neither here nor there. We were arguing about a general issue of the structure of American procedures in regard to this particular situation. We were not providing for any remedy for the private parties either. We were not denying anything to them either. We simply espoused this particular issue.

If we had won the particular case—it is an interesting question what the United States authorities would have done by way of correcting their action; but we did not win the case—the Canadian company in question had no legal way of requiring the Canadian government to take up its case in the GATT; nor, under the general provisions of the FTA, can private parties force the government to take up an issue under the general dispute settlement provisions.

The Chairman: I understand that. You are saying that the existing procedures in the United States system, available to an Englishman, to private individuals and companies, including those in Canada, are still available; but if you can persuade the government—and you would rather do that; it would certainly be less costly for you—under the FTA provisions any appeal to GATT can only be through governments.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am looking at a kind of summary statement. The impression I get is that the so-called dispute-settlement-mechanism, set up in chapter 19, really does not help Canadians at all except insofar as it is likely to be a more rapid procedure; is that fairly accurate?

Mr. Grey: It is fairly clear that it will be more rapid. On the record the appeal procedures in the United States have taken more time than the time prescribed in chapter 19. That we can be certain about. What you do not know is the quality of the decisions that you will get and how satisfactory they will be. We do know what the track record is of the United States Court of International Trade, and we do know how the Court of Appeal through the Federal Circuit has dealt with some of the problems. That is a known quantity.

In particular cases, a Canadian firm, caught in the United States countervail or anti-dumping action, might conceivably be advised by its lawyers to pursue the existing mechanism, because of existing precedents and the fact that the judges are known. A whole variety of reasons might be relevant to lead one to prefer the existing apparatus rather than the new apparatus.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): There is no ground for suggesting that the existing apparatus has been unfair in its procedure—the questions concerning the laws that

[Traduction]

l'Accord de libre-échange et du système actuel. Je pourrais peut-être vous parler du cas que je voulais vous mentionner. Il s'agit d'une entreprise canadienne qui exportait des produits aux États-Unis et qui soutenait être victime de contrefaçon. Elle pouvait se prévaloir des divers recours que prévoyait la législation américaine. Mais à un moment donné, le gouvernement canadien a décidé que ces recours n'étaient peut-être conformes aux règles du GATT et s'est saisi du dossier. Cette question s'était donc transformée en litige opposant deux États et dans lequel les intérêts des particuliers n'entraient aucunement en ligne de compte. Il portait sur les recours que prévoyait la législation américaine dans cette affaire en particulier. On ne cherchait ni à obtenir un dédommagement pour les particuliers, ni à les priver de quoi que ce soit. On avait tout simplement décidé d'épouser cette cause en particulier.

Si nous avions gagné—il serait intéressant de savoir quel genre de mesures correctives les autorités américaines auraient adoptées; mais nous n'avons pas remporté cette cause. L'entreprise canadienne en question ne pouvait pas, du point de vue juridique, demander que le gouvernement canadien défende son dossier auprès du GATT. De plus, en vertu des dispositions générales de l'accord de libre-échange, les particuliers ne peuvent obliger le gouvernement à défendre un dossier en vertu des dispositions générales sur le règlement des différends.

Le président: Je comprends. Vous dites qu'il existe toujours aux États-Unis et au Canada des mécanismes auxquels peuvent recourir un Anglais, des particuliers, et des entreprises. Mais si vous pouviez convaincre le gouvernement de s'occuper du dossier, ce serait préférable et sûrement moins coûteux pour vous. D'après l'Accord de libre-échange, seuls les gouvernements peuvent interjeter appel auprès du GATT.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vais vous dire ce que je pense. J'ai l'impression que le mécanisme de règlement des différends, au chapitre 19, n'apportera absolument rien aux Canadiens, sauf qu'il accélérera les procédures. Ai-je raison?

M. Grey: Il est clair que le mécanisme sera plus rapide. Dans l'ensemble, les procédures d'appel aux États-Unis prennent plus de temps que ce qui est prévu au chapitre 19. Il n'y a pas de doute là-dessus. Mais ce que nous ne savons pas, c'est quelle sera la qualité des décisions qui seront prises et dans quelle mesure seront-elles jugées satisfaisantes. Nous savons quels résultats ont donné les décisions prises par le Tribunal de commerce international des États-Unis, et nous savons aussi comment la Cour d'appel, par l'entremise du circuit fédéral, a réglé certains de ces problèmes. Nous savons donc quels résultats ont été obtenus.

Dans des cas particuliers, on peut conseiller à une entreprise canadienne qui, aux États-Unis, est visée par une décision en matière de droits antidumping ou compensateurs de se prévaloir des recours actuels, en raison de l'existence de précédents et parce que les juges sont connus. Diverses raisons peuvent inciter quelqu'un à utiliser les mécanismes existants plutôt que les nouveaux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Rien ne nous permet de conclure que le mécanisme actuel a été injuste—pour ce qui est des lois qui ont été appliquées; mais il

[Text]

are applied; but it is true, is it not, that the U.S. courts are regarded as doing an honourable job in the cases that have come before it?

Mr. Grey: I think, senator, the answer is yes, over time; but in a compendium published by the Institute for Research and Public Policy there is an article by an American lawyer on this very subject, which points out that the relevant American courts arrived at slightly different decisions in a case that was very relevant to the way lumber was adjudicated in the Commerce Department. It is true that over time the matter was clarified but not in time enough to save us from being caught in the second and decisive lumber case. My friend Mr. Horlick, in his paper which Mr. Dobell can get for you, identifies this particular case and makes clear that a more timely resolution of such a case would be of value. The value of this procedure, if it is better than the existing mechanism, turns on the time. There can't be any suggestion that, say, the Federal Court and the Federal Court of Appeals haven't handed down decisions that are in accord with Canadian law, and this new court can't do any more than that but perhaps it can do it more quickly.

The Chairman: There is a very key point here to your question as to whether or not the regulatory system, the quasi-judicial and the judicial system in the United States, has generally functioned fairly. Many people argue that it has, and this fact has been obscured because of the lumber situation.

Senator Grafstein: It has been obscured?

The Chairman: Yes, it has been obscured because of the softwood lumber case where we won once. It appeared to get politicized in the system. The industry, as I understand their position, were opposed to the government's making a political deal at the last minute. The industry wanted to take their chances, go to full appeal and on to the GATT if necessary. They felt they would win in the American appeal system, and so it was taken out of their hands because the government—and I don't argue that they were necessarily wrong—read the American Congress as being so determined on this subject that they would go and change the law if they had to to win the case; anyway, that they had to make a political deal rather than follow the industry's route.

So that, I think, has affected the thinking of a lot of us in Canada because it was such a high profile individual case, the softwood lumber case—certainly in my part of the country—and it was that that you chose to give as an example in answering a question.

Up until the time of that softwood lumber case—I am repeating Senator Stewart's question—had the American quasi-judicial and judicial system in dealing with these matters been, on the whole, fair?

Mr. Grey: Mr. Chairman, I think the best answer is to say that over time the Americans have applied, through the court procedure, a very complicated law. I don't think anyone suggests that once the procedures are worked through the result is illegal. The problem is the nature of the law.

[Traduction]

est vrai, n'est-ce pas, que les tribunaux américains accomplissent un travail honorable dans les cas dont ils sont saisis?

M. Grey: Je crois qu'on peut affirmer, sénateur, qu'ils accomplissent du bon travail, au fil des ans. Toutefois, il y a, dans un document publié par l'*Institute for Research and Public Policy*, un article signé par un avocat américain et qui porte sur le sujet en question. L'auteur signale que, dans un cas qui s'apparentait à celui du bois d'œuvre, les tribunaux américains compétents sont arrivés à des décisions légèrement différentes de celles qui avaient été prises par le département du Commerce. Il est vrai qu'avec le temps cette affaire s'est éclaircie, mais pas suffisamment tôt pour que nous évitions la deuxième affaire décisive du bois d'œuvre. Mon ami M. Horlick, dans le document que M. Dobell peut vous faire parvenir, analyse cette affaire particulière et montre clairement qu'il serait utile que les affaires de ce genre soient réglées plus à propos. L'utilité de cette façon de procéder, si elle est meilleure que le mécanisme existant, est fonction de l'élément temps. On ne peut pas dire que, par exemple, la Cour fédérale et la Cour fédérale d'appel n'aient pas rendu de décisions qui ne soient en accord avec la loi canadienne; cette nouvelle cour ne pourra pas faire plus, mais elle pourra peut-être accélérer le processus.

Le président: Votre question comporte un élément important: est-ce que le système de réglementation, soit le système quasi-judiciaire comme le système judiciaire des États-Unis, a généralement été juste ou non. Nombreux sont ceux qui pensent que oui, même si l'affaire du bois d'œuvre semble le faire oublier.

Le sénateur Grafstein: Cela a-t-il été oublié?

Le président: Oui, à cause de l'affaire du bois d'œuvre résineux que nous avons gagnée. Il semble qu'elle ait pris une dimension politique. L'industrie, d'après ce que je comprends, s'opposait à ce que le gouvernement apporte, à la dernière minute, une solution politique. L'industrie souhaitait prendre des risques, faire appel et s'adresser au GATT, au besoin. Elle pensait pouvoir l'emporter en suivant le processus d'appel des États-Unis; elle n'a pu le faire étant donné que le gouvernement—je ne dis pas qu'il ait eu nécessairement tort—s'est rendu compte que le Congrès américain était si déterminé qu'il aurait même modifié la loi pour pouvoir l'emporter; le gouvernement a donc dû trouver une solution politique plutôt que suivre la voie de l'industrie.

A mon avis, cela a modifié la façon de penser de nombreux Canadiens, l'affaire du bois d'œuvre ayant fait l'objet de beaucoup de publicité, dans ma région, notamment. Or, c'est l'exemple que vous avez choisi.

Jusqu'à l'affaire du bois d'œuvre—et je reprends ici la question du sénateur Stewart—est-ce que le système américain quasi-judiciaire et judiciaire a en général été juste.

M. Grey: Monsieur le président, je pense que la meilleure réponse à apporter à cette question consiste à dire que dans le cadre de leur procédure judiciaire, les États-Unis appliquent une loi très compliquée. Je ne pense pas que l'on puisse dire

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Am I correct in thinking that the quality of the law is not going to be changed if the FTA is in place, except where the FTA itself becomes part of the domestic law; is that correct?

Mr. Grey: Well, on this narrow area of dumping and countervail there is only the promisory note that we will negotiate a new set of rules, which then would require a subsequent legislative action. Until that time it is the existing law which has yielded very unpleasant results for Canada, and I think Americans would say some very unpleasant results for Americans in the Canadian situation, which is to be applied.

The problem has not been with American procedures or the competence of the Administration, except that it is very lengthy and that is not an unimportant factor. The problem is the law itself, the very protectionist law they have chosen and that we have chosen to construct following the Tokyo Round negotiations.

The Chairman: Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Could I turn to another subject? Forgive me for doing so because I understood that you dealt with it briefly in your comments. Would you give us a few minutes on the resolution's mechanism with respect to financial services? First of all, is there a precedent for this anywhere? Secondly, how is it to operate and what are the types of questions you think would come forward there?

Mr. Grey: Senator, I have no great expert knowledge in relation to financial services so I find it difficult to quickly think of the type of issue that could become a dispute. Really, this is not a dispute settlement mechanism except in a purely formal sense in that the provisions of the chapter make it clear that financial services are not subject to the general dispute settlement mechanism.

I think the only precedent, really, is the fact that in the fund and bank they deal with these matters in-house. They don't go to any outside body. There is no elaborate published panel finding, at least not that I am aware of, but there is a long tradition of close professional relationship between the United States Treasury and the Department of Finance in Ottawa, and I suppose in a manner that was analogous to the way the fund was drafted, a feeling that these matters are probably best resolved behind closed doors, given the fact that a public dispute is bound to have some effect on financial matters. I think it is difficult to take it much beyond that. That is very much like the explanation that the legal adviser to the fund gives as to why the fund has always had a very tight in-house procedure for resolving disputes. There have been lots of disputes in the fund, but they have been resolved behind closed doors.

Again, this is a proposal. Let's see what happens. It might be in relation to the operations of a regulatory authority over an American branch subsidiary of a bank in Canada, for example.

[Traduction]

que le résultat soit illégal. Le problème porte en fait sur la nature de la loi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ai-je raison de penser que la qualité de loi ne va pas être changée une fois l'ALE en place, sauf si l'ALE devient lui-même partie intégrante du droit national.

M. Grey: En ce qui concerne le dumping et les droits compensatoires, nous savons simplement que nous allons négocier de nouvelles règles qui, par la suite, feront l'objet de mesures législatives. En attendant, c'est la loi actuelle qui doit être appliquée même si elle a donné des résultats très désagréables pour le Canada et les États-Unis, suivant le point de vue où on se place.

Ce ne sont pas les procédures américaines ni la compétence de l'administration, excepté la lenteur de cette dernière, qui malgré tout est un facteur important, qui sont problématiques, mais plutôt la loi très protectionniste que les États-Unis et le Canada ont conçue à la suite des négociations du Tokyo Round.

Le président: Sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Puis-je passer à un autre sujet? Pardonnez-moi d'y revenir, car je sais que vous l'avez brièvement abordé dans vos commentaires. Pourriez-vous nous accorder quelques minutes pour débattre du mécanisme de règlement des différends tel qu'il s'applique aux services financiers? D'abord, y a-t-il un précédent à cet égard? Deuxièmement comment va-t-il fonctionner et quelles sont d'après vous les questions qu'il faudra résoudre?

M. Grey: Sénateur, n'étant pas expert en matière de services financiers, il m'est difficile de penser rapidement aux genres de questions qui pourraient faire l'objet d'un différend. Il ne s'agit pas vraiment d'un mécanisme de règlement des différends, sauf dans un sens purement formel, étant donné qu'il ressort clairement des dispositions du chapitre, que les services financiers ne sont pas assujettis au mécanisme général de règlement des différends.

Je pense que le règlement interne de ces questions par la banque et la finance est le seul précédent que nous connaissons. Elles ne s'adressent en effet pas à un organisme extérieur. Autant que je sache, aucune conclusion précise n'est publiée. Depuis longtemps toutefois, le Trésor américain et le ministère des Finances à Ottawa entretiennent d'étroits rapports professionnels et pensent, tout comme au moment de la rédaction de la loi sur le Fonds, qu'il vaut mieux régler ces questions à huis clos, étant donné qu'une discussion publique ne manquerait pas d'influer sur les affaires financières. Je ne pense pas que l'on puisse aller plus loin à cet égard. Cela revient en fait à l'application que nous a donnée le conseiller juridique du fonds au sujet des méthodes internes très strictes de règlement des différends de cet organisme. Il y a eu beaucoup de différends et ils ont toujours été réglés à huis clos.

Je répète qu'il s'agit d'une proposition seulement. Voyons ce qui va se passer. Il pourrait s'agir par exemple d'un organisme de réglementation chargé de contrôler la filiale d'une banque américaine au Canada.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If I may intervene—

Senator Grafstein: On the same subject?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): On the same subject, yes.

Senator Grafstein: Okay.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am curious as to how analogous the problems will be to those with regard to the fund and the bank. Here we have bodies with multiple membership whereas in this situation it is going to be bilateral, and surely the kinds of activities involved are really quite different. I just wonder if this kind of cosy in-house process or lack of process is going to be adequate for what may very well be disputes involving major Canadian or American, or obviously both, financial interests.

Mr. Grey: Well, Mr. Chairman, I accept the point that the analogue between the subject matter of the FTA and financial services and the work of the fund is not much of an analogy. I was merely making the point that the tradition in the financial area is to deal with things in an in-house manner. The argument is always made that to do otherwise might have an adverse effect on irrelevant financial markets, but I think that is as far as one can take it.

There are, after all, very precise rules in the FTA about a number of financial services matters. It is only if there is a dispute about the application of those rules that this consultative provision comes into effect. I suppose there is an underlying assumption that neither party agreed in the financial services area to anything they didn't wish to do, and therefore that the will is there on both sides to do what they say they are going to do and therefore disputes are likely to be largely technical in character. Given the authority of the supervisor in regulatory institutions, such as the Federal Reserve Board in the United States, the scope for serious dispute is narrow in this area. I would not use a word like "cosy". I would prefer to use a neutral word like "in-house". In my experience in visiting the United States Treasury, it was never very cosy.

Senator Grafstein: Moving from financial services just one step further, Mr. Grey, and that is to the whole area of enhanced telecommunication services, I am not too clear as to how those disputes that are yet to be defined to be dealt with? Do they come under financial services or are they dealt with as a good and therefore under the other provisions. There is a whole area that nobody has yet defined for us. We protected our telecom services but we opened up enhanced telecom services, value-added services, as a free flow and nobody can quite tell us what that is going to be, except that we hear from the Japanese and others that this is where the great future lies, in "enhanced telecom services".

Can you give us some guidance on this? I am not too clear where it fits in here or how a dispute in this area, which is yet to be defined, would be dealt with.

Mr. Grey: Subject to correction, I think that the general dispute settlement provisions of Chapter 18 apply to this. Chapter 18 is not related solely to transactions in goods or to goods

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puis-je intervenir . . .

Le sénateur Grafstein: A propos du même sujet?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

Le sénateur Grafstein: Allez-y.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je me demande dans quelle mesure les problèmes seront analogues à ceux du fonds et de la banque. Nous avons là des organismes multilatéraux tandis que dans le cas qui nous intéresse, l'organisme sera bilatéral. Le genre d'activités est sans doute bien différent. Je me demande si ce processus maison si confortable ou si l'absence de tout processus va permettre de régler des différends qui pourraient bien influencer sur d'importants intérêts financiers canadiens ou américains, ou les deux.

M. Grey: Monsieur le président, à mon avis, l'analogie entre l'ALE et les services financiers et le fonctionnement du fonds ne tient pas. Je voulais simplement souligner que dans le monde de la finance, les problèmes ont toujours été réglés de façon interne. Il a toujours été dit que s'il en était autrement, le marché financier en souffrirait. Je ne pense pas que l'on puisse aller plus loin.

Après tout, ALE renferme des règles très précises sur diverses questions liées aux services financiers. Il n'est prévu de consultation qu'en cas de différend à propos de l'application de ces règles. A mon sens, cela suppose qu'aucune des deux parties n'a accepté de faire quoi que ce soit contre son gré; les deux parties souhaitent donc faire ce qu'elles ont dit qu'elles feraient; par conséquent, les différends seront probablement de nature essentiellement technique. Compte tenu de l'autorité du superviseur des institutions de réglementation comme la Banque centrale américaine, il est peu probable que de graves différends surgissent dans ce domaine. Je n'utiliserai pas le mot «confortable» auquel je préfère un mot plus neutre comme «interne». J'ai déjà visité le Trésor des États-Unis et puis vous dire que l'atmosphère est loin d'y être confortable.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais pousser un peu plus loin la question des services financiers, monsieur Grey, et aborder le domaine des services de télécommunications améliorés. Je ne sais pas vraiment comment seront réglés les différends qu'il reste d'ailleurs à définir. Ces services font-ils partie des services financiers ou relèvent-ils des dispositions applicables aux biens? Personne ne nous a encore donné d'explication à ce sujet. Nous avons assuré la protection de nos services de télécommunications, mais nous avons aussi offert la possibilité de services de télécommunications améliorés et de services à valeur ajoutée et personne ne peut nous dire vraiment ce que cela signifie, sauf que d'après le Japon et d'autres pays, les services de télécommunications améliorés sont la clé de l'avenir.

Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet? Je ne sais pas dans quelle catégorie se rangent ces services ni comment un différend à leur sujet et qui reste à définir, serait réglé.

M. Grey: Si je ne me trompe, je pense que les dispositions générales du règlement des différends du chapitre 18 s'y appliquent. Le chapitre 18 ne s'applique pas uniquement aux tran-

[Text]

questions. It covers the services questions other than financial services. If a question arose, for example, with respect to a requirement that insurance companies keep certain data in Canada, I suppose that could be a matter of dispute as to whether it would be dealt with as an insurance matter or an enhanced services question or a necessary regulatory matter under insurance. That remains to be seen.

I am picking on an example of the type of Canadian regulation that the Americans have tended to find objectionable. More evident was the requirement of the bank legislation that banks in Canada hold certain data in Canada. That has frequently been the subject of complaint in the United States. Whether that is treated as a banking matter, as I would assume it is, and therefore would fall under the financial services provision, or whether it would be treated as part of the enhanced communication sector, remains to be seen. There might well be two views about it.

Senator Grafstein: Just on that point, with respect to the nature of a dispute how would you resolve whether it comes under the general disputes mechanism or under the so-called closed-house mechanism, financial services or some place else? How would that be resolved? People would apply to the first panel and I guess the battle would be fought there as to whether or not that panel has jurisdiction because it is enhanced telecom or enhanced telecom "financial services". You run your course there and debate the issue as to jurisdiction there. I take it that that's the way it would work.

Mr. Grey: Well, as I understand it, Mr. Chairman, the matter would have to be put before one government or other who would choose to raise it in the administering commission, and there the two parties would have to agree as to whether they would refer it to binding arbitration or whether they would refer it to a panel of experts, if they couldn't resolve it in discussion by the two parties. A private party would not have direct access; it would only be by persuading his government to raise it.

Senator Grafstein: Just on that, then, Mr. Grey, it really doesn't provide private firms with any guarantee of a disputes mechanism resolution for this area. In other words, we have opened up the area, if you will, free of regulatory and statutory restraint but we haven't provided a private firm with any recourse to protect itself against a predatory practice, as an example.

Mr. Grey: Mr. Chairman, this is getting pretty hypothetical.

Senator Grafstein: It is hypothetical because it is a hypothetical area.

Mr. Grey: A great deal will depend upon the terms in which such an arrangement is taken into domestic law. It is not inconceivable that it could be taken into domestic law in a form in which a private party would be able to act against his own government for failure to protect his rights or to activate the dispute settlement mechanism.

There is a very considerable discussion going on between European jurists as to whether GATT would be strengthened

[Traduction]

sactions de biens et aux questions de biens. Il vise les questions de services autres que les services financiers. Il se pourrait par exemple qu'un différend surgisse au sujet de la conservation par des compagnies d'assurance au Canada de certaines données. S'agirait-il alors d'une question d'assurance, d'une question de service amélioré ou d'une question de réglementation d'assurance? Cela reste à voir.

Je choisis un exemple du genre de règlement canadien auquel les Américains ont toujours eu tendance à redire. Le droit bancaire par contre exigeait que les banques au Canada conservent certaines données au Canada. Les États-Unis s'en sont souvent plaints. Reste à savoir si cette question sera considérée comme une question bancaire, comme je serais porté à le croire et sera donc assujettie à la disposition des services financiers ou si elle sera considérée comme faisant partie du secteur des communications améliorées. Il se pourrait fort bien que deux points de vue s'opposent à ce sujet.

Le sénateur Grafstein: Comment, en ce qui concerne la nature d'un différend, décideriez-vous s'il doit être réglé en vertu du mécanisme général de règlement ou en vertu du mécanisme maison, des services financiers ou autre chose? Comment le réglerait-on? On s'adresserait au premier groupe d'experts et j'imagine que l'on se demanderait alors si ce groupe a la compétence voulue étant donné qu'il s'agit de services de télécommunications améliorées ou de services financiers de télécommunications améliorées. On s'adresserait donc à ce groupe où l'on discuterait de la question de sa compétence. J'imagine que c'est ainsi que se passeraient les choses.

M. Grey: D'après ce que je comprends, monsieur le président, l'un ou l'autre gouvernement sera saisi de l'affaire; il décidera alors s'il la présente à la Commission ou non. Les deux parties devront alors s'entendre pour savoir si elles soumettent le différend à l'arbitrage obligatoire ou à un groupe d'experts, au cas où elles ne pourraient arriver à un règlement à l'amiable. Aucun particulier ne pourrait agir de la sorte; il lui faudrait automatiquement passer par son gouvernement.

Le sénateur Grafstein: D'après ce que vous dites, monsieur Grey, les sociétés privées ne sont pas vraiment assurées d'un mécanisme de règlement des différends. En d'autres termes, nous avons ouvert ce domaine qui, si vous voulez, ne comporte aucune restriction réglementaire et statutaire; en même temps, nous ne laissons aux sociétés privées aucun moyen de recours pour se protéger de toute pratique abusive, par exemple.

M. Grey: Monsieur le président, c'est quelque chose d'assez hypothétique.

Le sénateur Grafstein: Cela ne peut que l'être puisqu'il s'agit d'un domaine hypothétique.

M. Grey: Bien des choses dépendront de la façon dont un tel accord sera incorporé au droit national. Il n'est pas inconcevable qu'en faisant partie du droit national il permettrait à un particulier de poursuivre son propre gouvernement, au cas où ce dernier ne protégerait pas ses droits, ou encore de déclencher le mécanisme de règlement des différends.

En Europe, les juristes se sont lancés dans un grand débat afin de voir s'il serait bon que l'accord général du GATT fasse

[Text]

by incorporating GATT in domestic law in such a way that if your own country is deemed to be in breach, you as an adversely affected private party would have standing in your domestic courts to pursue that.

That is a much more European way of looking at the possible evolution of the system, but you can't rule out that the United States and/or Canada might take this agreement into domestic law in such a way as to create some rights. In the United States, the act, which is an executive agreement—that is the American language—has in a couple of cases been cited in court as the basis for domestic law. For example, a California procurement requirement that created a preference for California suppliers, for California procurement, was struck down by the courts on the basis that it was inconsistent with the GATT national treatment provisions, and that the GATT was to an extent part of the domestic law of the United States, being an executive agreement.

Now, that raises the whole complicated question of American law. American lawyers have different views about this, but there is the one case, the *Baldwin Lima* case, where the courts came out in that fashion. If this is incorporated as a treaty in United States law, then there will be a whole series of questions about what private rights have been created.

The Chairman: Excuse me, but that brings to my mind a question I believe Senator Stewart asked a good many weeks ago, the degree to which this agreement would become part of the domestic law of the United States. I think, Senator Stewart, you used the words "supreme laws".

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think that is the expression used in the U.S. Constitution, but I may be wrong.

The Chairman: And, of course, since you asked that question, it now occurs to me, we had the legal advice that this agreement under the fast track, while slightly different to a treaty, will have the same force and effect in the United States as a treaty would have, if you recall. That was an opinion, which became part of the Constitution, that Mrs. Pilkington brought to our attention.

Senator Grafstein: I don't follow that. do you mean that if it is a treaty as opposed to an executive agreement, a treaty would have a greater impact in terms of importing those notions into domestic law? I thought they would be treated exactly the same. Whether an executive agreement or a treaty, the principles would be imported into U.S. domestic law no matter what the source.

The Chairman: Yes.

Senator Grafstein: One or the other.

The Chairman: Yes.

Senator Grafstein: It doesn't matter if it is a treaty or an executive agreement.

The Chairman: That's correct.

Senator Grafstein: Okay.

The Chairman: That was said very clearly.

[Traduction]

partie du droit national. Tout particulier pourrait alors poursuivre son propre pays selon le système judiciaire national.

Cette façon de voir l'évolution du système est typiquement européenne; la même chose pourrait toutefois arriver aux États-Unis et au Canada où l'Accord pourrait être intégré au droit national et créer ainsi certains droits. Aux États-Unis, la loi, qui est un accord exécutif, selon l'expression américaine, a été à plusieurs reprises citée devant les tribunaux comme fondement du droit national. Dans le domaine des achats par exemple, la Californie donnait la préférence à des fournisseurs californiens. Cette pratique a été abolie par les tribunaux sous prétexte qu'elle était en contradiction avec les dispositions du GATT relatives au traitement national et que l'accord du GATT, faisait, dans une certaine mesure, partie du droit national des États-Unis, puisqu'il s'agit d'un accord exécutif.

Nous en arrivons donc à la question complexe du droit américain. Les avocats américains ont d'ailleurs diverses opinions à ce sujet. Toutefois, dans l'affaire *Baldwin Lima*, les tribunaux se sont prononcés de cette façon. La question des droits particuliers ne manquera pas de se poser si l'Accord fait à titre de traité, partie du droit américain.

Le président: Pardonnez-moi, mais cela me rappelle une question que le sénateur Stewart a posée il y a plusieurs semaines je crois: jusqu'à quel point cet Accord pourrait-il faire partie du droit national des États-Unis. Je pense, sénateur Stewart, que vous avez utilisé l'expression «loi de dernier ressort».

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je pense que c'est l'expression que l'on retrouve dans la Constitution des États-Unis, mais je peux me tromper.

Le président: Maintenant que vous posez cette question, je me souviens que des conseillers juridiques nous avaient dit que l'accord accéléré, bien que légèrement différent d'un traité, aurait aux États-Unis le même poids et le même effet qu'un traité. C'était un point de vue que M^{me} Pilkington avait porté à notre attention.

Le sénateur Grafstein: Je ne vous suis pas. Voulez-vous dire qu'il s'agit d'un traité et non d'un accord exécutif, il est plus probable qu'il fasse partie intégrante du droit national? Je pensais que cela reviendrait exactement au même et que ces principes seraient éventuellement inclus dans le droit national américain.

Le président: Oui.

Le sénateur Grafstein: L'un ou l'autre.

Le président: Oui.

Le sénateur Grafstein: Peu importe qu'il s'agisse d'un traité ou d'un accord exécutif.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: D'accord.

Le président: C'était très clair.

[Text]

Senator Grafstein: You are not distinguishing those two.

The Chairman: No.

Senator Grafstein: You are saying something else.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I assume there are cases decided that you could cite? When you speak so authoritatively I assume there are cases decided which you could cite; because the U.S. Constitution refers to treaties, they tell you procedurally what a treaty is and what it requires in the U.S. Senate. Executive agreement is procedurally rather different, and I should have thought that some private citizen in the United States could well go to court and question whether an executive agreement was a treaty for the purposes of the U.S. Constitution.

Senator Grafstein: Again, not to cite Mr. Gibbons out of context but he seemed to indicate yesterday to some people that in effect it is not a treaty we are dealing with here, but is an executive agreement.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What are the implications of that?

Senator Grafstein: One of the implications is, as you suggested, first of all, as I understand it the adoption methodology is different in the Senate. It doesn't need the higher number.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, that's correct.

Senator Grafstein: And then it begs the question, are the consequences of that different? I tend to agree with you. I think there is a difference between a treaty as it is imported into U.S. law as opposed to an executive agreement.

Mr. Grey: Mr. Chairman, if I could comment on this.

The Chairman: Yes.

Mr. Grey: If we go back to an important agreement between the United States and Canada, the automotive pact, in that case early in the process we asked the United States officials whether they proposed to have a treaty or to follow some other method.

Senator Grafstein: Right.

Mr. Grey: And what they did was to propose a statute that amended the tariff schedules of the United States. My understanding of what is proposed on this occasion is that the statutes of the United States will be amended, but it then depends on the precise wording and form of those statutes.

At the simplest they could conceivably follow the format that used to be used in Canada, and that is a very simple statute that has the agreement annexed to it and some language which says that it is hereby given the effect of law. We used to do that in Canada before the war. Trade agreements, which mostly dealt with tariff matters, were given the effect of statutes in Canada by just annexing them to a short enacting—

Senator Grafstein: That's our practice.

Mr. Grey: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Vous ne faites aucune distinction entre les deux.

Le président: Non.

Le sénateur Grafstein: Vous voulez dire autre chose.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suppose que vous pourriez citer certaines affaires qui ont été réglées puisque vous semblez faire autorité dans ce domaine; en effet, la Constitution des États-Unis fait allusion à des traités et définit exactement ce qu'est un traité et ce qu'il exige du Sénat américain. Un accord exécutif est judiciairement assez différent. Je pensais qu'un particulier aux États-Unis pouvait demander aux tribunaux si, en vertu de la Constitution des États-Unis, un accord exécutif équivaut à un traité.

Le sénateur Grafstein: Je ne veux pas citer M. Gibbons hors contexte, mais il semblait nous indiquer hier qu'il ne s'agit pas d'un traité, mais d'un accord exécutif.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Qu'est—ce que cela entraîne?

Le sénateur Grafstein: Tout d'abord comme vous le disiez, je sais que l'adoption d'une loi par le Sénat se fait de façon différente. Il ne s'agit pas d'une question de voix.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, c'est exact.

Le sénateur Grafstein: Il présume la question résolue; où est la différence? Je serais plutôt d'accord avec vous. Je pense qu'il y a une différence entre un traité qui ferait partie du droit américain et un accord exécutif.

M. Grey: Monsieur le président, permettez-moi de faire quelques observations à ce sujet.

Le président: Certainement.

M. Grey: Revenons à un accord important conclu entre les États-Unis et le Canada; je veux parler du Pacte de l'automobile; nous avons demandé aux États-Unis s'ils souhaitaient que ce soit un traité ou autre chose.

Le sénateur Grafstein: C'est exact.

M. Grey: Les États-Unis ont fini par proposer un statut qui modifiait leurs listes tarifaires. J'ai l'impression dans le cas qui nous préoccupe, que les statuts des États-Unis seront modifiés; tout dépend donc du libellé et de la forme de ces statuts.

Les États-Unis pourraient suivre le modèle canadien d'avant-guerre qui consiste à annexer l'Accord à un statut tout en indiquant qu'il a force de loi. C'est ainsi que l'on traitait ici les accords commerciaux qui portaient essentiellement sur des questions tarifaires.

Le sénateur Grafstein: C'est la façon de procéder du Canada.

M. Grey: Oui.

[Text]

Senator Grafstein: But that's not the practice in the United States.

Mr. Grey: Well, in the case of the automotive pact we passed a detailed statute amending the tariff schedules. Once that was done there was no basis in United States law for not applying those tariff rates. If someone applied a different rate, it was actionable.

Senator MacEachen: But was there actually an agreement? Was there an agreement signed between Canada and the United States, apart from the changes in the statutes?

Senator Grafstein: Sure.

Mr. Grey: Yes, there was an agreement.

Senator Grafstein: It was an executive agreement.

Mr. Grey: But the question has never arisen whether the auto pact is an executive agreement because it was subsequently followed by a detailed amending statute. So the question has never arisen, I think, in any United States court of what is the standing of this agreement, because it is fully taken into law by an amending statute.

Senator Grafstein: Are you suggesting, then, assuming the agreement is implemented by legislation in the United States—and we are here to protect Canadian interests—that we should not pass any legislation in Canada until such time as we see precisely the wording of the U.S. implementing legislation in order to assure us that at least as it applies to the agreement the statutory law will be parallel in Canada and the United States? If we decide that we are going to pass legislation without reference to the United States legislation it could very well be that we may be importing a higher standard for ourselves than the Americans, and therefore shouldn't we wait to see how it goes through both Houses in the United States before we decide to pass our implementing legislation?

I raise that as an issue for you because it is clear that between cup and lip there is always Niagara Falls in the United States. That's what American legislators have told us; so watch not just the cup but watch the flow of water.

The Chairman: But it can't be amended once it is put in Congress. Once the Administration settles on the wording of the legislation and introduces it into Congress, it must be voted up or down.

Senator Grafstein: I am not trying to interfere with that process. I am saying that until we see the exact wording and the implication of the American legislation—

The Chairman: But not as passed. You said "as passed". I was just making the point that once we see the wording that the Administration lays before Congress, you then know that is the wording.

Senator Grafstein: You are suggesting that there can't be any changes at all?

The Chairman: No, no amendments.

Senator MacEachen: It's take it or leave it.

The Chairman: Yes, take it or leave it. It is still a perfectly valid question, that you should see the legislation.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Mais ce n'est pas la façon de procéder des États-Unis.

M. Grey: Dans le cas du Pacte de l'automobile, nous avons adopté un statut détaillé modifiant les listes tarifaires. Une fois cela fait, rien dans la loi américains ne permettait de ne pas appliquer ces droits tarifaires. Si une entreprise adoptait un droit différent, elle faisait l'objet de poursuites.

Le sénateur MacEachen: Mais y a-t-il eu vraiment accord? Le Canada et les États-Unis ont-ils signé un accord, mis à part les changements apportés aux statuts?

Le sénateur Grafstein: Bien entendu.

M. Grey: Oui, il y a eu un accord.

Le sénateur Grafstein: C'était un accord exécutif.

M. Grey: La question de savoir si le Pacte de l'automobile est un accord exécutif n'a jamais été posée, car il a par la suite donné lieu à un statut détaillé de modification. La question de savoir où se situe cet Accord ne s'est jamais posée aux États-Unis je pense, puisqu'il a force de loi grâce au statut de modification.

Le sénateur Grafstein: Dans la mesure où l'Accord fait l'objet d'une loi d'exécution aux États-Unis—et nous sommes ici pour protéger les intérêts du Canada—pensez-vous que nous ne devrions pas adopter de loi au Canada tant que nous ne connaissons pas exactement le libellé de cette loi américaine, pour être sûrs qu'elle correspond à celle qui sera adoptée au Canada? Si nous décidons d'adopter une loi sans nous soucier de la loi américaine, nous risquons fort de nous fixer des normes plus élevées que les Américains. Ne devrions-nous pas par conséquent attendre de voir ce qui va se passer dans les deux Chambres des États-Unis avant d'adopter notre loi de mise en œuvre?

Si je soulève cette question, c'est qu'il est clair qu'il y a loin de la coupe aux lèvres aux États-Unis. C'est d'ailleurs ce que nous ont dit les législateurs américains.

Le président: Aucune modification ne peut être apportée à la loi une fois qu'elle est présentée devant le Congrès. Dès que l'Administration en arrête le libellé et la présente devant Congrès, elle ne peut qu'être adoptée ou rejetée.

Le sénateur Grafstein: Je n'essaie pas de m'immiscer dans le processus. Je dis que tant que nous n'aurons pas vu le libellé et l'objet exacts de la loi américaine...

Le président: Mais non telle qu'adoptée. Vous avez dit 'telle qu'adoptée'. Je voulais simplement souligner que nous verrons bien quel sera le libellé de la loi une fois que l'administration la présentera devant le Congrès.

Le sénateur Grafstein: Voulez-vous dire qu'aucune modification ne peut être apportée?

Le président: C'est cela. Aucune.

Le sénateur MacEachen: C'est à prendre ou à laisser.

Le président: Oui, c'est exact. Il faudrait donc vraiment voir la loi.

[Text]

Senator Grafstein: When is that expected, by the way? Do we know when that is coming down? Our schedule appears to be that we are going to lay it before Parliament in advance of the American legislation.

The Chairman: It is funny but I would suspect that comparing notes with the Americans in trying to get parallel legislation between us counts for the delays. I don't know.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, would you have been prepared to pass the Canadian legislation before the Americans had passed their legislation?

The Chairman: No. I think you would want to see very deliberately that it was going to be, as Senator Grafstein says, parallel.

Senator MacEachen: And that it would be passed.

The Chairman: And that it would be passed. Well, of course, they could ask whether they should pass theirs before we pass ours. Our system is a good deal different from theirs.

Senator Grafstein: "Subject to proclamation by the President of the United States."

The Chairman: It would seem that with all the timing and everything else we all hear about, it is going to pass in the United States before it passes here.

Senator MacEachen: I don't want to say more than a sentence, but we have had two notable cases, one where we took legislative action and another at the request of the United States and then signed agreements, and we were left at the altar in both cases.

The Chairman: Agreements, but I didn't know about legislation. It has happened with treaties, of course, such as with the east coast fisheries.

Senator MacEachen: Yes. We passed the Northern Gas Pipeline Bill to conform to the U.S. schedule, the schedule of President Carter, to be ready to engage in this new major international venture which is still unrealized.

The Chairman: Yes.

Senator LeBlanc (Beauséjour): We even hurried the environmental study.

Senator MacEachen: We accelerated all the processes to accommodate the American schedule. Anyway, that may be irrelevant because there are differences.

The Chairman: We have kept Mr. Grey for two and a half hours. We could ask him to stay a little while longer. Have you finished your questions, Senator Grafstein?

Senator Grafstein: I have.

The Chairman: Are there any further questions? If there are no more questions from members of the committee I will take this opportunity to thank Mr. Grey, on your behalf, for his erudite presentation on this most complicated subject. We appreciate very much our good fortune in your having been in Ottawa today, Mr. Grey. Thank you very much.

[Traduction]

Le sénateur Graftsein: Quand la loi est-elle prévue? D'après notre calendrier, il semble que nous allons la présenter devant le Parlement avant la loi américaine.

Le président: Il semblerait que le fait d'échanger nos impressions avec les Américains soit la cause de ces retards.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, seriez-vous prêt à adopter la loi canadienne avant que les Américains n'adoptent la leur?

Le président: Non. Je pense, comme le sénateur Graftsein, que j'aimerais d'abord voir si elle correspond à la nôtre.

Le sénateur MacEachen: Et si elle est adoptée.

Le président: Et si elle est adoptée. Bien entendu, les États-Unis pourraient nous demander s'ils devraient adopter leur loi avant nous. Notre système est bien différent du leur.

Le sénateur Grafstein: «Sous réserve d'une proclamation faite par le président des États-Unis».

Le président: D'après l'échéancier et tout ce que nous entendons dire, il semblerait que la loi américaine soit adoptée avant la nôtre.

Le sénateur MacEachen: Je ne veux pas trop m'étendre sur le sujet, mais nous avons connu deux affaires importantes. Dans le cas de la première, les États-Unis ont pris des mesures législatives et dans le cas de la seconde le Canada, à la demande des États-Unis, signé des accords. Dans les deux cas, les États-Unis nous ont laissé tomber.

Le président: En ce qui concerne les accords oui, mais je ne savais rien au sujet de la loi. Cela est arrivé dans le cas de traités bien sûr, comme celui des pêches de la côte est.

Le sénateur MacEachen: Oui. Nous avons aussi adopté le projet de loi sur le pipe-line du Nord pour nous conformer au calendrier américain du président Carter et pour nous préparer à un grand projet international qui ne s'est toujours pas concrétisé.

Le président: Oui.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Nous en avons même accéléré l'étude environnementale.

Le sénateur MacEachen: Nous avons accéléré tout le processus pour respecter le calendrier américain. De toute façon, la comparaison n'est peut-être pas pertinente.

Le président: M. Grey est avec nous depuis deux heures et demie. Nous pourrions lui demander de rester un peu plus longtemps. Avez-vous d'autres questions, sénateur Grafstein?

Le sénateur Grafstein: Non, j'ai terminé.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Si aucun membre du Comité ne souhaite poser d'autres questions, il ne me reste plus qu'à remercier M. Grey, en votre nom à tous, pour la présentation érudite qu'il a faite de ce sujet fort compliqué. Nous sommes heureux d'avoir eu le plaisir de profiter de votre passage à Ottawa aujourd'hui, monsieur Grey et vous en remercions.

[Text]

Mr. Grey: Thank you, Mr. Chairman.
The committee adjourned.

[Traduction]

M. Grey: Merci, monsieur le président.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Rodney de C. Grey, Trade Policy Consultant.

M. Rodney de C. Grey, expert-conseil en politique commerciale.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Foreign
Affairs**

**Affaires
étrangères**

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, May 3, 1988

Le mardi 3 mai 1988

Issue No. 20

Fascicule n° 20

Thirteenth Proceedings on:

Treizième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(or Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Simard (*May 3, 1988*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(ou Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Simard (*le 3 mai 1988*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.*

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

* By order of the Senate, this date was extended to March 31, 1989.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

* Par décision du Sénat, cette date a été rapportée au 31 mars 1989.

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 3, 1988
(54)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:00 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery and van Roggen. (9)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Dr. Ian Stewart, Special Advisor to the Committee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Professor G. Bruce Doern, School of Public Administration, Carleton University;

M. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office;

Mr. Jack Coyne, Osler, Hockin and Harcourt, Legal Advisor to the Trade Negotiations Office;

Mr. Konrad von Finckenstein, Senior General Counsel, Trade Negotiations Office.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

The Chairman introduced Professor Doern who made a statement on Energy and the Free Trade Agreement. Professor Doern answered questions.

At 5:45 p.m. the sitting was suspended.

At 5:55 p.m. the sitting resumed.

The Chairman introduced Ambassador Ritchie who made a statement on the Dispute Settlement Mechanism in the Free Trade Agreement. Messrs. Ritchie, Coyne and von Finckenstein answered questions.

Ambassador Ritchie tabled three graphs outlining the Dispute Settlement Mechanism in Articles 1804-1807, 1903 and 1904 of the Free Trade Agreement. It was agreed these be printed as an appendix to this day's Proceedings (*See Appendix "FA-20A"*).

At 7:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to 4:00 o'clock p.m., Tuesday, May 10, 1988.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 MAI 1988
(54)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery et van Roggen. (9)

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur et M^{me} Carol Seaborn. M. Ian Stewart, conseiller spécial auprès du Comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Professeur G. Bruce Doern, école d'administration publique, Université Carleton;

M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en chef, Bureau des négociations commerciales;

M. Jack Coyne, Olser, Hockin and Harcourt, conseiller juridique auprès du Bureau des négociations commerciales;

M. Konrad von Finckenstein, premier conseiller général, Bureau des négociations commerciales.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, et les textes qui ont été approuvés par la suite.

Le président présente le professeur Doern qui fait une déclaration sur l'énergie et l'Accord de libre-échange. Le professeur Doern répond aux questions.

À 17 h 45, le Comité suspend ses travaux.

À 17 h 55, le Comité reprend ses travaux.

Le président présente l'ambassadeur Ritchie qui expose le mécanisme de règlement des différends de l'Accord de libre-échange. MM. Ritchie, Coyne et von Finckenstein répondent aux questions.

L'ambassadeur Ritchie dépose trois tableaux faisant état du mécanisme de règlement des différends dont il est question aux articles 1804 à 1807, 1903 et 1904 de l'Accord de libre-échange. Il est convenu de joindre ces tableaux en annexe aux délibérations de ce jour (*voir l'annexe «AÉ-20»*).

À 19 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures, le mardi 10 mai 1988.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 3, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4.00 p.m. to examine the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the committee is continuing its study of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. We are reverting to the subject of energy this afternoon since we have not finished looking at that, having digressed to deal with the constitutional questions and the dispute-settlement mechanism question in recent hearings.

The first witness today is Professor Bruce Doern of the School of Public Administration, Carleton University. We thank Professor Doern for accommodating the committee in agreeing to move the date of his appearance. We have changed the date of Professor Doern's appearance more than once, and for that we appreciate his patience.

Professor Doern is a Professor of Public Administration at Carleton University. A native of Winnipeg, he has been at Carleton since 1968. In 1984 Professor Doern co-authored a book entitled *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*. He is a former research coordinator for the Macdonald Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada.

Before asking Professor Doern to make his opening statement, I remind the members of the committee that at 5.15 p.m., or thereabouts, Ambassador Gordon Ritchie will appear before the committee to take us through the mechanics of the dispute-settlement mechanism in preparation for the committee's trip to Washington, D.C.

I now call upon Professor Doern to make his opening statement.

Professor G. Bruce Doern, School of Public Administration, Carleton University: Thank you. It is a pleasure to be here.

I will focus mainly on the energy provisions and deal broadly with some of their political implications. I have read most of the previous testimony that you have received and will do my best to comment on some other dimensions that I think have not been raised as forthrightly as they should have been.

The Free Trade Agreement is one of those types of decisions that former Premier Allan Blakeney, in a general talk he gave once on government decision-making, would call a 51/49 decision, which is then debated by advocates and critics as though it were a 90/10 decision—or a 10/90 decision, as the case may be.

My approach to the agreement and to its energy provisions is decidedly of the 51/49 variety. I do not see the agreement, or the energy provisions in it, in a heroes and villains context. Rather, we are dealing with a bargain arrived at by a handful

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 mai 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour étudier l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons l'étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Cet après-midi, nous revenons au thème de l'énergie que nous n'avions pas épuisé. Vous vous souviendrez que nous nous étions attardé à des questions constitutionnelles et que nous avions partiellement abordé le mécanisme de règlement des différends durant les dernières audiences.

Le premier témoin, aujourd'hui, est le professeur Bruce Doern, de la *School of Public Administration* de l'Université Carleton. Nous remercions le professeur d'avoir été aussi obligeant en acceptant de déplacer la date de sa comparution qui a d'ailleurs changé plusieurs fois. Sa patience est louable.

Le professeur Doern enseigne l'administration publique à l'université Carleton. Originaire de Winnipeg, il est à Carleton depuis 1968. En 1984, il a co-publié un livre intitulé *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*. Il était aussi coordonnateur de recherche pour le rapport Macdonald, c'est-à-dire pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Avant de lui demander de faire sa déclaration préliminaire, je rappelle aux membres du comité que, vers 17 h 15, nous accueillerons l'ambassadeur Gordon Ritchie qui nous initiera aux rouages du mécanisme de règlement des différends en prévision du voyage du comité à Washington, D.C.

Je demanderais maintenant au professeur Doern de faire sa déclaration préliminaire.

Le professeur G. Bruce Doern, School of Public Administration, université Carleton: Je vous remercie. C'est un plaisir d'être ici.

Dans mon exposé, je me concentrerai essentiellement sur la dimension énergétique de l'Accord et sur certaines de ses répercussions politiques. J'ai lu la plupart des témoignages antérieurs et ferai de mon mieux pour commenter certains autres aspects qui, à mon avis, n'ont pas été abordés aussi franchement qu'ils le méritent.

L'Accord de libre-échange est typique de ce que l'ex-premier ministre Allan Blakeney qualifiait, lors d'une conférence sur le processus décisionnel au gouvernement, de décision prise à 51 contre 49 que débattent ensuite les partisans et les opposants comme s'il s'agissait d'une décision à 90 contre 10 ou, selon le cas, à 10 contre 90.

Ma façon d'aborder l'Accord et les dispositions qui traitent de l'énergie, trahit décidément des sentiments partagés. Je ne le perçois comme ni bon ni mauvais, plutôt comme un marché conclu par une poignée d'hommes politiques et de représen-

[Text]

of politicians and officials on the two sides of the border who are, as always, partly in control of the immediate situation, but also who are inevitably buffeted by events and pressures which they cannot control.

With this as background, I am going to offer observations essentially on five dimensions or effects of the energy provisions.

First, I would like to give you some views about the agreement as it relates to trade policy as opposed to energy policy. Second, I would like to give you some observations about provincial powers and the diminution of those powers. Third, I would like to give a set of points about American politics and the future room for countervail and future litigation. Fourth, I would like to give you some points about sovereignty and future flexibility. Finally, particularly in view of some of your previous interest on this topic, I would like to give some views about the need to strengthen the National Energy Board or some analogous institution.

The first point concerns the agreement as trade policy versus energy policy. This, to me, is a very simple point. The FTA is first of all a trade agreement with energy traded off vis-à-vis other provisions. It is not the sectoral energy bargain constructed on its own. It therefore follows logically that good energy trade policy may or may not be good energy policy. For some, the two are or ought to be synonymous. For others, the difference is important, and I also think the difference is important.

During the negotiations Canada did not want to have any special energy section in the agreement. It preferred to treat energy like any other commodity. This would allow the government to argue that the agreement was just a small, marginal adjustment to the general thrust of market-oriented policies pursued since 1984. It was only in the final stages of the bargaining process that the Americans, seeing energy security as one of their visibly sellable gains from the treaty, insisted on a separate section.

I have no difficulty concluding that the energy provisions, as trade policy, are commercially superior to the status quo. I have more reservations about them as energy policy, but to deal with these reservations I have to proceed to my other four points.

On provincial-powers-and-resource amendments, my view is that many of the gains that the provincial governments secured in the 1982 resource amendment to enhance control over their resources—that is, the powers to regulate production, indirect taxation and some aspects of pricing—will be gradually reduced. Reassurances from Ottawa that this will not happen are not entirely credible because the degree to which it happens will be a product of a mixture of litigation by U.S. interests or threatened litigation in combination—and almost always in combination—with political pressure. It is doubtful that the provinces will immediately have to enact any enabling legislation, but, rather, future governments may simply have to desist in the face of legal and political challenges.

[Traduction]

tants gouvernementaux des deux côtés de la frontière qui, comme toujours, sont partiellement à la barre mais sont aussi inévitablement bousculés par des événements et des pressions indépendants de leur volonté.

Dans ce contexte, mes observations graviteront autour de cinq dimensions ou effets des dispositions de l'accord relatives à l'énergie.

D'abord, j'aimerais faire une distinction entre l'accord en tant que politique commerciale et l'accord en tant que politique énergétique. Ensuite, j'avancerai certaines observations au sujet des pouvoirs provinciaux et de leur diminution. En troisième lieu, je voudrais faire valoir certains points au sujet de la politique américaine et de l'éventualité de droits compensateurs et de litige ultérieur. Quatrième point, je m'attarderai à la souveraineté et à la marge de manœuvre que se réserve un État. Enfin, compte tenu particulièrement de l'intérêt que vous avez manifesté à ce sujet, j'aimerais donner mon opinion au sujet de la nécessité d'élargir les pouvoirs de l'Office national de l'énergie ou d'un autre organisme du genre.

Passons tout d'abord à l'accord en tant que politique commerciale plutôt qu'énergétique. Pour moi, le concept est très simple. L'accord est avant tout un accord commercial où l'énergie est troquée contre certains avantages. Il n'est pas question d'accord sectoriel. On peut donc affirmer, en toute logique, qu'une bonne politique du commerce de l'énergie n'égale pas forcément une bonne politique de l'énergie. Pour certains, les deux devraient être synonymes, voire le sont. Pour d'autres, et j'en suis, la différence est importante.

Durant les négociations, le Canada refusait d'inclure dans l'accord une partie traitant spécialement de l'énergie. Il préférait traiter l'énergie comme n'importe quel autre produit. Ainsi, le gouvernement pouvait facilement affirmer que l'accord ne représentait qu'une légère réorientation des stratégies de libre-marché adoptées en 1984. Ce n'est que vers la fin des négociations que les Américains, estimant que la sécurité énergétique était l'un des seuls avantages dont on pouvait facilement vanter de l'accord, ont insisté sur l'inclusion d'une partie distincte.

J'affirme sans réserve que les dispositions énergétiques sont, en tant que politique commerciale, supérieures au statu quo. En tant que politique énergétique, elles soulèvent moins mon enthousiasme, mais pour bien faire comprendre mes réserves, je dois d'abord expliquer mes quatre autres points.

Pour ce qui est des amendements apportés aux pouvoirs provinciaux et aux ressources, je suis d'avis que nombre des avantages acquis par les gouvernements provinciaux lors des amendements constitutionnels de 1982 visant à leur donner plus de pouvoirs sur ces richesses—c'est-à-dire le pouvoir de réglementer la production, de percevoir des taxes indirectes et certains pouvoirs de tarification—diminueront progressivement. Les affirmations contraires faites à Ottawa ne sont pas tout à fait crédibles car il faut compter les protestations d'intérêts américains ou la menace de représailles—presque toujours combinées à des pressions politiques. Je doute que les provinces doivent adopter immédiatement une loi habilitante; je pense plutôt que de futurs gouvernements devront simplement plier sous le poids des contestations juridiques et politiques.

[Text]

There is little doubt in my mind that one of the major political ironies of the energy free trade provisions comes from the peculiar doctrine of political representation inherently being advocated by the producing provinces. Western premiers see the FTA as a way of ensuring that there are no more NEPs, a policy they saw as being foisted upon them by Ottawa bureaucrats in an eastern dominated Trudeau government. They seemed to see themselves as being politically better protected through a treaty whose dispute-settlement machinery will be half Canadian and half American, which will arguably be dominated by a new breed of trade bureaucrats and on which there is even less, not more, provincial political representation.

I do not wish to convey the impression that western interests do not have a valid basis for their deep suspicion of the NEP and eastern politicians. Rather, I simply wish to point out that ironies are present and that a certain kind of unthinking political romanticism is rampant about a future decision-making machinery that is currently seen through rose-coloured glasses in part because it has not yet made one single decision.

The third point concerns United States politics and what I have just called future countervail tactics. While the FTA should restrain American excesses, and some of ours also, and should enhance Canadian access to the American market, it must still be stressed that the United States is the most practised country in the western world in the fine art of what should be called "political free enterprise litigation." In this regard, there is still a great deal of room for American countervail actions and threats of actions. These may indeed be broadened, not narrowed, in the case of electricity.

We also need to relate future U.S. tactics to the dynamics afforded by items left out of the treaty. One of these is transportation. One need only recall the situation in 1986-87 when the FERC ruling on transportation went against Canadian producers. The American administration argued that in part it could not overrule its own regulators on the grounds of the American separation of powers. This is the kind of "the devil made me do it" art of politics which is endemic to the U.S. political system.

The fact that some countervail measures are restrained by the FTA but that transportation is not a part of the FTA means that the transportation card may be played more—not less—frequently in the short to medium term.

As an aside, there are one or two other powers that may also be of that character, namely, the environment, which may increasingly come to be used on both sides of the border as a substitute for powers which are otherwise restrained by the agreement.

On the fourth issue, sovereignty and future flexibility, I have a few observations. Treaties are, by definition, acts of sovereign states to give up some of their sovereignty or to restrain their independent capacities to act. The key question in the energy free trade provisions is not that sovereignty has been

[Traduction]

Je suis à peu près certain que l'un des grands paradoxes politiques issus des dispositions énergétiques de l'accord tient au principe de la participation politique préconisé implicitement par les provinces productrices. Les premiers ministres de l'Ouest considèrent l'accord comme un moyen de se prémunir contre un rétablissement du PEN, politique que leur avait imposé la bureaucratie d'Ottawa sous la direction du gouvernement Trudeau, dominé par des intérêts de l'Est. Ils ont l'impression de se sentir plus protégés, politiquement, par ce traité dont le mécanisme de règlement des différends est mi-canadien, mi-américain. Or, on peut facilement penser que ce mécanisme sera dominé par une nouvelle race de bureaucrates du commerce et qu'il offrira encore moins, pas plus, de représentation politique aux provinces.

Je ne cherche pas à donner l'impression que l'Ouest n'a pas de bonnes raisons de se méfier du PEN et des hommes politiques de l'Est. Je désire plutôt souligner l'existence de paradoxes. Un certain romantisme irréfléchi entoure, le futur mécanisme de règlement des différends et si tout semble rose, c'est en partie parce qu'il n'a même pas encore rendu une seule décision.

Mon troisième point concerne le contexte politique aux États-Unis et ce que je viens de qualifier de menaces stratégiques de représailles. Bien que l'accord doive prévenir les excès américains, et certains des nôtres, et qu'il doive améliorer l'accès des Canadiens au marché américain, il faut bien souligner qu'en Occident, les États-Unis sont passés maîtres dans l'art de la «coercition» politique à l'égard de la libre entreprise, si je puis m'exprimer ainsi. À cet égard, l'accord n'empêche nullement les Américains de réclamer des droits compensateurs ou de menacer de le faire. En fait, la possibilité pourrait même en être plus grande, par exemple dans le cas de l'électricité.

Il faut aussi songer à ce que sera la stratégie américaine en fonction des possibilités qu'offrent les points exclus du traité. Je pense notamment aux questions de transport. Qu'on se rappelle la situation de 1986-1987, lorsque la FERC a rendu une décision défavorable aux producteurs canadiens. Le gouvernement américain s'est esquivé, en disant, entre autres, qu'il ne pouvait casser les décisions de ses propres organismes de réglementation, en invoquant la séparation des pouvoirs. Voilà en plein un exemple de cette attitude de Ponce-Pilate si répandue dans tout le système politique des États-Unis.

Le fait que l'accord prévienne la prise de certaines mesures compensatrices mais que le transport ne soit pas visé signifie qu'on jouera peut-être cette carte davantage—pas moins—à court et à moyen terme.

Soit dit en passant, il existe un ou deux autres leviers qui pourraient avoir la même utilité, notamment l'environnement que l'on pourrait utiliser de plus en plus, de part et d'autre de la frontière, comme instrument de négociation, en remplacement de ceux que limite l'accord.

Mon quatrième point, la souveraineté et la marge de manœuvre dont disposera l'État, m'inspire quelques observations. Les traités sont, par définition, des actes pris par des États souverains par lesquels ils acceptent de céder une partie de leur souveraineté ou restreindre leur capacité d'action indé-

[Text]

given up, but, rather, how much and whether an alternative set of negotiators would have traded off differently. Moreover, such issues must be discussed in the larger context of a world in which all western countries are more interdependent and less sovereign than they were, say, even 20 years ago. It must be understood that reasonable people can reasonably disagree about how much is too much.

My concerns about the energy free trade provisions lie in the relationship between the practical exercise of future leverage by Canadian authorities at some unknown future date. Power and influence depend not just on what governmental powers one can actually use but also what one can tactically threaten or bargain about using. How many powers are left in the political tool kit is, therefore, of no small importance, and I would say especially for the smaller country.

My initial assessment of the FTA energy provisions is that the kit is too empty and a future government will pay an unnecessary price in future dealings with the United States, keeping in mind that the United States, while still a good friend, is at bottom, a superpower. It is in this sense, but this is an area in which people around this table will undoubtedly disagree, that the Free Trade Agreement may be as inflexible an energy policy in its own way as was the NEP in its way. It makes assumptions about future energy and political worlds that may be as rigid as the NEP made in 1980 about future world prices.

The final point I want to raise is about future institutional reform, assuming the agreement proceeds. I will focus this on the role of the National Energy Board.

The National Energy Board, it seems to me, will have to be viewed differently. It will have to have sufficient powers not only to carry out its current functions—that is, regulating pipeline construction and international power lines, issuing licences for export and import, and approving utility rates and tariffs—but it will also arguably have to be even more strengthened in view of the post-free trade and post-deregulation functions that some agency will have to perform. The NEB's role in areas such as the definition of reserves, the monitoring of the surplus issue, the FTA proportionality mechanism, the adjudication of possible disputes among provinces about the first offer issues would require, in my view, reinforcement.

In part, this broad role of the NEB would result from the fact that the FTA and deregulation will elevate concerns about the overall equity of markets and fairness of markets. In part, it arises from a presumption which I would be prepared to defend, that the provinces may well see some of their powers reduced and, thus, the NEB may increasingly become the focal point for some aspects of federal-provincial and interprovincial dispute in ways that it has not been in recent years. If the balance of roles and functions is altered in this way, then increased attention would have to be paid to the composition

[Traduction]

pendante. Dans les dispositions de l'accord traitant de l'énergie, ce qui importe, ce n'est pas de savoir qu'une partie de la souveraineté a été cédée, mais plutôt de déterminer jusqu'où va cette cession et si d'autres négociateurs auraient fait mieux. Cependant, pour débattre de telles questions, il faut avoir une vision plus globale et se rappeler que tous les pays occidentaux sont plus interdépendants et moins souverains que, disons, il y a 20 ans. Il faut comprendre qu'il y a moyen, pour des gens raisonnables, de ne pas s'entendre sur la définition de ce qui constitue un excès.

Les dispositions prévoyant le libre-échange de l'énergie m'inquiètent, car je me demande de quel levier disposeront les Canadiens pour négocier. Puissance et influence ne sont pas seulement fonction des pouvoirs que peut exercer un gouvernement, mais aussi de ce qu'il peut faire planer comme menace stratégique ou promettre de ne pas utiliser. Le nombre de leviers en réserve dans sa batterie d'armes politiques n'est donc pas négligeable, particulièrement pour la souris affrontant l'éléphant.

Ma première impression des dispositions de l'accord relatives à l'énergie est que la batterie est vide et que nos gouvernements ultérieurs feront inutilement les frais des transactions avec les États-Unis, car il ne faut pas oublier que les États-Unis, bien qu'ils soient de bons amis, demeurent une superpuissance. C'est en ce sens, et je ne doute pas qu'il y ait désaccord, ici, autour de la table, que l'accord de libre-échange pourrait s'avérer un carcan énergétique aussi contraignant que le PEN. Les hypothèses qu'il pose au sujet de l'avenir du monde énergétique et politique sont peut-être aussi rigides que celles qu'établissait le PEN en 1980 au sujet des futurs prix mondiaux du pétrole.

Enfin, j'aimerais parler de la réforme de nos institutions qui suivrait l'entrée en vigueur de l'accord. Je me concentrerai sur le rôle de l'Office national de l'énergie.

Cet office devra, me semble-t-il, être repensé. Il devra avoir les pouvoirs nécessaires non seulement pour exécuter son mandat actuel—réglementation de la construction de pipelines et de lignes de transport internationales, délivrance de licences d'exportation et d'importation et approbation des taux et tarifs des services publics—mais aussi assumer des fonctions consécutives à l'Accord de libre-échange et à la déréglementation qu'il faudra de toute façon confier à un organisme quelconque. Le rôle de l'ONE en matière de définition des réserves, de suivi de la question des excédents, du principe de proportionnalité prévu par l'accord, de l'arbitrage d'éventuels différends entre provinces concernant la première offre exigeront, je crois, plus de pouvoirs.

Cet élargissement du mandat de l'ONE résulterait en partie du fait que l'accord de libre-échange et la déréglementation sensibiliseront davantage à l'équité des marchés. Il découle aussi en partie de l'hypothèse—que je défendrai volontiers—selon laquelle les provinces pourraient perdre certains pouvoirs de sorte que l'ONE se transformerait en carrefour où se régleraient certains aspects des litiges fédéral-provinciaux et interprovinciaux. Si l'équilibre des rôles et des fonctions est ainsi modifié, il faudra alors porter plus d'attention à la composition et aux membres de l'Office et, par conséquent, à sa légitimité

[Text]

and the membership of the board and therefore, in effect, to the political legitimacy of the NEB. This may involve direct provincial representation, perhaps by a Meech Lake nominating process.

Mr. Chairman, those are the five points on which I have just given some initial observations. I would like to stop there and invite comments and, if necessary, defend my observations in greater detail.

The Chairman: Thank you very much, Professor Doern, for that most interesting and thoughtful opening presentation. Perhaps Senator MacEachen would like to commence the questioning for the members of the committee?

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I wonder if Professor Doern would amplify the term "empty tool kit"? In other words, what should be in the tool kit in the future to provide the leverage that may be required in certain circumstances?

Professor Doern: I think this is where we come down to the crunch on some of the provisions that are included in the agreement itself. One is with respect to export prices. I do not believe that that power, in principle, ought to be given up. However, I also recognize that that was ultimately what the Americans wanted. That is why there is a difference between energy policy and trade policy.

The other thing that I would say about the tool kit is that if the Free Trade Agreement passes in its current form, and the tool kit is lessened, then I do have some faith that governments are inventive enough to invent some substitute tools. Some of these may well be in areas such as the environment where things that we used to be able to do on other grounds we might increasingly find ways to do by calling them environmentally related in some fashion. Therefore, Mr. Chairman, it is not as if the tool kit itself is a barren cupboard that you ultimately empty out. It may be that it can be replenished in other ways. That would be one example.

I do not like to touch upon other areas that the provinces may well have given up. I think this is a subtle issue because, for the moment, I am not arguing that tomorrow the provinces may well have to pass laws reneging on their current policies. Rather, there would be a gradual, subtle pressure and I would have felt better if some of those provisions had not been there.

However, I also recognize the politics of the circumstances. This may be the ultimate, negative legacy of the NEP. Mind you, there are parts of the NEP that I am more prepared to defend than others. However, the fact that it was such a severe form of intervention and, in many ways, not well thought out has itself elicited a response which may be equally rigid and not as well thought out as it could be, namely the Free Trade Agreement with the energy provisions therein.

Senator MacEachen: Professor Doern, you have mentioned export prices as a tool which will be denied to the Canadian authorities in the future. You also talked about a possible

[Traduction]

politique. Il faudra peut-être songer à une représentation directe des provinces, au moyen peut-être d'un processus de nomination similaire à ce que prévoit l'accord du lac Meech.

Monsieur le président, voilà qui met fin à mes premières observations sur ces cinq points. J'aimerais m'arrêter ici pour entendre vos commentaires et, au besoin, soutenir mes affirmations.

Le président: Je vous remercie beaucoup, professeur Doern, de cet exposé des plus intéressants et réfléchis. Peut-être le sénateur MacEachen aimerait-il poser la première question?

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, je me demande si le professeur Doern pourrait préciser sa pensée au sujet de la «batterie d'armes à vide»? En d'autres mots, de quoi avons-nous besoin pour disposer des leviers voulus dans certaines circonstances?

M. Doern: Nous abordons, je crois, le cœur de certaines dispositions incluses dans l'accord comme tel. L'une d'elles a trait aux prix à l'exportation. Je ne crois pas que nous devrions céder ce pouvoir, en principe. Cependant, je reconnais que c'est ce que voulaient les Américains, au fond du compte. C'est là qu'on voit la différence entre une politique énergétique et une politique commerciale.

Par ailleurs, si l'Accord de libre-échange était accepté dans sa forme actuelle et que nous cédions des pouvoirs, je suis convaincu que les gouvernements ont suffisamment d'imagination pour s'inventer des armes de remplacement. Ainsi, ils pourraient fort bien utiliser l'environnement: nous pourrions trouver divers moyens d'obtenir certaines choses que nous faisons en vertu d'autres pouvoirs en les liant d'une façon quelconque aux questions environnementales. Par conséquent, monsieur le président, cette batterie d'armes politiques n'est pas une armoire qui se vide peu à peu. Il se peut qu'on puisse la remplir d'autres façon. Je viens d'en donner un exemple.

Il me répugne d'aborder certains autres points au sujet desquels les provinces pourraient bien avoir abandonné la partie. Je crois que la question est subtile: pour l'instant, je ne prétends pas que les provinces auront, demain, à adopter des lois représentant un revirement de leurs stratégies actuelles. Plutôt, elles subiront l'influence graduelle de subtiles pressions, et je me sentirais plus à l'aise si certaines de ces dispositions n'existaient pas.

Cependant, je suis conscient des impératifs politiques entourant les négociations. Ceci pourrait bien être la queue de l'orage qu'a créé le PEN. Notez bien que je suis mieux disposé à défendre certaines parties du PEN que d'autres. Cependant, le fait qu'il ait représenté une intervention de taille et, qu'à de nombreux égards, il n'ait pas été mûrement réfléchi, a suscité une réaction qui pourrait être tout aussi inflexible et malencontreuse—je parle de l'Accord de libre-échange et des dispositions relatives à l'énergie qu'il comporte.

Le sénateur MacEachen: Professeur Doern, vous avez mentionné les prix à l'exportation dont, selon vous, les autorités canadiennes ne disposeront plus à l'avenir comme arme politique. Vous avez également mentionné une perte éventuelle de

[Text]

decrease in provincial powers. Are those the two tools that you think are lost, or are there any others?

Professor Doern: Certainly, the discriminatory export prices are lost, period. The provincial tools are somewhat more debatable. I think they can be eroded, but this will depend on whether or not they are applied in provincial situations where others will be able to argue that these provisions affect export products as distinct from merely being a purely domestic issue. That will always be subject to some difference of opinion, as events unfold.

Senator MacEachen: Could you give us some examples of this provincial lessening of powers?

Professor Doern: That could occur in some areas of the provisions relating to local hiring or local employment. It is doubtful to me that the provinces will become heavily involved in indirect taxation in the way in which they might have defended themselves in the early 1970s. However, there are some powers there which, by certain interpretations of American interests outside of the country it could be argued, would be countervails in some fashion.

However, in my opinion the pressures are even more subtle than that. To me, what will happen immediately after the agreement is that both sides will set a whole series of people on each side of the border whose jobs will be to seek out vigilantly what the other government might be thinking of doing at some future date, and then try to have that particular matter incorporated in the consultation process.

Therefore, in my opinion, it will not be so much that these powers will be turned on and off but rather that there will be subtle pressures applied. Some people argue that that is good and that the government should be able to do all of those things and that they messed up in the 1970s. Therefore I want to be careful, senator, to argue that I do not see the situation as being one where, in the past, we have always used these powers more sensibly. I just think that, in the long run, the smaller country needs more of the levers potentially available because, when you bargain in these situations, you do not, necessarily bargain with respect to what you can do but rather with what you might do. Also, since that is an on-going process, you need some sense of a fuller tool kit than I see in this agreement.

Senator MacEachen: I just have one other point. Professor Doern, you have talked about prices. However, you have not said anything about export quantities, or the regulation of supply.

Professor Doern: Senator, that, to me, is a less threatening situation in practical terms from my point of view in that if the IEA Agreement means anything, there are provisions in it which—although I do not pretend to know it in detail—involve potentially more extensive sharing-of-supply obligations for Canada than does the free trade agreement itself. Also, I would tend to think that if supply crises of that sort exist, they will constitute a crisis for everyone, and the whole nature of the political climate at that point in time will be very different.

[Traduction]

pouvoirs provinciaux. Sont-ce là les deux seules pertes, ou y en a-t-il d'autres?

M. Doern: Nous avons assurément perdu le pouvoir conféré par les prix à l'exportation. La question des armes provinciales est un peu plus discutable. Je crois que ces pouvoirs peuvent à la longue s'estomper. Tout dépendra s'ils sont exercés par les provinces dans des situations où d'autres pourraient prétendre qu'il s'agit de questions d'exportation plutôt qu'à de simples questions intérieures. Il est certain que cette question fera toujours l'objet d'une certaine divergence d'opinions, à mesure qu'elle évoluera.

Le sénateur MacEachen: Pourriez-vous nous donner quelques exemples de cet affaiblissement des pouvoirs des provinces?

M. Doern: On pourrait songer, par exemple, à certains éléments des dispositions traitant de l'emploi local. Je doute que les provinces jouent beaucoup la carte des taxes indirectes pour se défendre comme elles auraient pu le faire au début des années 1970. Cependant, il existe certains pouvoirs qui, selon l'interprétation faite des intérêts américains à l'extérieur du pays, pourraient être taxés de mesures compensatrices.

À mon avis, toutefois, les pressions s'exercent encore plus subtilement. Ce qui arrivera, je pense, immédiatement après l'adoption de l'accord, c'est que l'on formera de part et d'autre de la frontière des équipes dont l'unique tâche sera de demeurer aux aguets de ce que l'autre gouvernement pourrait vouloir faire à une date ultérieure et d'essayer de faire inclure cette question particulière dans le processus de consultation.

Donc, à mon avis, il ne sera pas tant question de savoir si ces pouvoirs sont exercés ou non mais plutôt où seront exercées les pressions. Certains estiment que c'est une bonne façon de faire, que le gouvernement devrait être à même de faire toutes ces choses, qu'il a tout bousillé durant les années 1970. Par conséquent, je prends soin, sénateurs, de préciser que je ne crois pas que nous ayons par le passé utilisé ces pouvoirs plus judicieusement. Je crois qu'à long terme, la souris a besoin de griffes car, lorsqu'on négocie dans de telles situations, on ne négocie pas forcément au sujet de ce que l'on peut faire, mais de ce que l'on pourrait faire. De plus, comme il s'agit d'un processus permanent, on a besoin de plus d'armes qu'il y en a dans l'accord.

Le sénateur MacEachen: J'aurais une dernière question. Professeur Doern, vous avez mentionné les prix. Cependant, vous êtes demeuré muet au sujet des quantités exportées, c'est-à-dire du calcul des approvisionnements.

M. Doern: Sénateur, pour moi, cette situation me préoccupe moins, en termes pratiques, du fait que, si l'accord des pays membres de l'Agence internationale de l'énergie a une quelconque valeur, certaines de ses dispositions—que je ne prétends pas d'ailleurs connaître en détail—imposent au Canada plus d'obligations de partage que ne le fait l'Accord de libre-échange. De plus, j'aurais tendance à croire que, si une telle crise de l'approvisionnement se présentait, elle serait généralisée et que la situation politique serait alors très différente.

[Text]

Rather I am talking of other areas where it might not be such a crisis situation but where the government still needs some tools with which to bargain. So I am less worried about that inherent crisis situation.

Senator MacEachen: You mentioned the International Energy Agency, I think. However, as I remember, those supply arrangements apply only to oil, and apply to a shortage which is universal in the overall IEA area.

Professor Doern: Yes, I have a basic line of causal connections here. I would argue that oil is the key. If something is happening to the IEA and there is an international oil crisis, then everything else will be affected in any case. There may be other instances where a gas shortage would emerge, and then I suppose you could definitely argue that you have lost certain powers under the agreement. However, I am not as inherently worried about that as I am about some of the other provisions such as taxing, export pricing etc. At least, that is the way in which I rank them in my own mind.

Senator MacEachen: Am I right, Professor Doern, in saying that your argument on supply is that this agreement does not worsen or change substantially the situation that we face under the IEA arrangement, which seems to be your basic point?

Professor Doern: Senator, let me take it at the political level. In both instances, we lose some sovereignty. However, we have agreed to do that via the International Energy Agency. I do acknowledge that the Free Trade Agreement extends that arrangement into other fuel sources and therefore potentially we could have problems. However, this is the point where I am prepared to accept—as I think is the case with a lot of people have over the last decade—some of the economic lessons that we have learned about when and where to intervene. That is why, in introducing my view on the Free Trade Agreement as one of these 51/49 types of decision, I say the fact that energy markets in principle will be more open with respect to more investment coming in, and more ready access to the U.S. market, will in fact help long-term supply, long-term reserves and will help avert that type of crisis. So, as background to this, one might realize that everyone who has spent any time looking at energy over the past decade and a half has to have learned some lessons about various forms of intervention, and which ones tend to work and which ones don't. I am just not prepared to sort of lean over as heavily in the deregulation pro-market phase, that seems to be present in the free trade arrangement, as some other people would. But I still do not regard it as a disastrous agreement. It is simply that there are some provisions of it which, if I had been in the room, I would have tried to trade off differently than did the negotiators.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to return for a moment to your reference to the IEA. Have you actually sat down and made a comparison of the IEA provisions and the proportionality provisions of the Free Trade Agreement—or is that something on which you really have not had to focus?

[Traduction]

Je parle plutôt d'autres domaines où il n'y aurait peut-être pas de crise mais où le gouvernement aura besoin de certaines armes de négociation. Une telle situation m'inquiète donc moins.

Le sénateur MacEachen: Vous avez mentionné l'Agence internationale de l'énergie, je crois. Cependant, si je me souviens bien, les dispositions d'approvisionnement ne s'appliquent qu'au pétrole, et seulement si la pénurie touche tous les membres de l'AIE.

M. Doern: Vous avez raison. Je tiens un raisonnement causal en l'occurrence. Je soutiendrais que le pétrole est la clé. S'il arrive quelque chose à l'AIE et qu'il y a pénurie internationale de pétrole, celle-ci affectera tout le reste. Dans d'autres circonstances, il pourrait y avoir pénurie d'essence et vous pourriez alors prétendre carrément que vous avez perdu certains pouvoirs à cause de l'accord. Cependant, je ne suis pas aussi inquiet de telles situations que de certaines autres dispositions touchant la taxation, la fixation des prix à l'exportation, etc. Du moins, ce sont mes priorités.

Le sénateur MacEachen: Ai-je raison, professeur Doern, d'affirmer que, selon vous, cet accord n'influe pas sur la situation de l'approvisionnement prévue dans l'accord de l'AIE qu'il n'y change pas grand chose?

M. Doern: Sénateur, examinons les possibilités dans une optique plus politique. Dans un cas comme dans l'autre, nous perdons une certaine part de notre souveraineté. Cependant, nous y avons consenti en devenant membre de l'Agence internationale de l'énergie. Je reconnais que l'Accord de libre-échange élargit cet arrangement de façon à inclure d'autres sources de combustible et que nous pourrions donc avoir des problèmes. Cependant, je suis prêt à accepter—comme bien des gens l'ont fait au cours de la dernière décennie—certaines des leçons économiques apprises quant au moment et au lieu d'intervention. Voilà pourquoi, en disant que j'étais de ceux dont les sentiments étaient partagés au sujet de l'Accord de libre-échange, je disais en fait qu'en principe, les marchés de l'énergie seront plus ouverts aux investisseurs et que nous aurons meilleur accès aux marchés américains, qu'en fait, l'accord favoriserait l'approvisionnement à long terme, les réserves à long terme, et aiderait à éviter ce genre de crise. Aussi, dans ce contexte, on s'aperçoit que quiconque s'est intéressé à l'énergie ces quinze dernières années aura forcément tiré des leçons quant aux diverses formes d'intervention et saura lesquelles sont efficaces et lesquelles ne le sont pas. Je ne suis pas prêt à m'engager aussi à fond que certains dans la phase de déréglementation favorable au jeu du marché que prévoit apparemment l'Accord de libre-échange. Mais je n'estime pas qu'il s'agit d'un accord désastreux. Simplement, si j'avais eu à négocier cet accord, je n'aurais pas négocié de la même façon que l'ont fait les négociateurs au sujet de certaines dispositions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'aimerais revenir un instant à ce que vous avez dit au sujet de l'AIE. Avez-vous effectivement comparé les dispositions concernant l'AIE et les dispositions relatives à la proportion dans l'Accord de libre-échange, ou s'agit-il d'une question que vous n'avez pas eu à examiner?

[Text]

Professor Doern: I cannot claim to have looked at it a great deal. My colleague who works with me on this, Glen Toner, is tackling a book on the international energy; but it is not something that I have looked at. I have thought about it to the extent that I have communicated to you already, but I cannot go into great detail.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You referred just now to reliance on the market. I gather that you are suggesting that since 1984 we have been relying on the market. Yet, when I read your very good book, entitled *The Politics of Energy*, which was published as recently as 1985—so I presume it is still in print—I get the distinct impression that reliance on the market is something very new. At page 170 you talk about a two-price system for the Canadian oil market, brought in in 1961, and that the market east of the Ottawa Valley received cheaper imported oil, while the more expensive output of crude was reserved for Ontario and the west. Then, earlier in the volume, at pages 93 and 94, you refer to world prices, and world prices turn out not to be market prices at all but, rather, OPEC monopoly prices.

So from 1961 down to 1984 we have had prices which only remotely have been connected to what you might call genuine market prices. Have we, since 1984, had prices which conformed to the paradigm of a market?

Professor Doern: I think that is a good point to raise, in that I believe that over longer periods of time there is some kind of underlying market for the overall supply and demand of oil—since it is traded worldwide. Therefore within certain limits, those who wish to manipulate prices—either by an OPEC or a Middle East military Middle East crisis—it is possible to attribute certain pushes for price increases, and perhaps also price declines, to political factors—that is, political interests attempting to manipulate the market. I do believe, however, that over the long run they cannot manipulate them for very long. But you cannot have points of periodic intervention, and it is precisely those kinds of crises, those ups and downs, which have bedevilled us in the last decade and a half. But in each case it is the international environment that sets the tone.

The Mulroney government has been able to pursue deregulation, I think, for three or four reasons. One is that it came to power, in a sense, at the zenith of both Conservative popularity in 1984-85 and Reagan popularity, when the whole ethos of deregulation was at its peak. It came to power when there was a sea of provincial governments of similar political persuasion, basically. It came to power when prices were either stabilizing or indeed coming down a bit, which makes it easier to talk about the kind of "normal" markets. Then, you can deregulate in that sense—and there are parts of that that made sense to me as a policy—but you can only carry it so far. That is why I believe that one has to envisage a day when either provincial governments or the federal government—or indeed the American government—may well decide that they must intervene for some particular reason, because prices are jerked out of line or have become destabilized. It is defined in some way. It does not have to be defined the same way each time. The 1973 crisis

[Traduction]

M. Doern: Je ne peux pas dire que je l'ai examinée en détail. Mon collègue qui travaille avec moi sur ce sujet, M. Glen Toner, s'est attaqué à un livre sur l'énergie internationale, mais pour ma part je ne me suis pas attardé sur la question. J'y ai réfléchi dans la mesure de ce que je vous ai déjà dit, mais je ne saurais vous en parler en détail.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez parlé de la dépendance à l'égard du marché. Vous voulez sans doute dire que depuis 1984, nous nous fions au marché. Or, après avoir lu votre excellent ouvrage, *The Politics of Energy*, qui a été publié en 1985—je présume donc qu'il est encore disponible—j'ai nettement eu l'impression que notre dépendance à l'égard du marché est très récente. A la page 170, vous parlez de l'application, depuis 1961, d'un double système de prix du pétrole sur le marché canadien selon lequel le marché situé à l'est de la vallée de l'Outaouais recevait le pétrole importé à meilleur marché tandis que la production plus coûteuse de brut était réservée à l'Ontario et à l'Ouest. Aux pages 93 et 94, vous parlez des prix mondiaux et il s'avère que les prix mondiaux ne sont pas des prix déterminés par les forces du marché, mais plutôt des prix fixés par le monopole de l'OPEP.

Ainsi, entre 1961 et 1984, il n'y a eu qu'un rapport lointain entre les prix pratiqués et ceux qu'on pourrait qualifier d'authentiques prix du marché. Est-ce que depuis 1984 les prix ont été ceux d'un marché modèle?

M. Doern: Voilà un point intéressant, car je crois qu'il existe, sur de plus longues périodes, un marché inhérent de l'offre et de la demande globales de pétrole, étant donné que cette ressource est négociée à l'échelle mondiale. Aussi, jusqu'à un certain point, il est possible de manipuler les prix—soit par l'intermédiaire de l'OPEP ou à la faveur d'une crise militaire au Proche-Orient. On peut en effet attribuer certaines pressions à la hausse sur les prix et sans doute aussi certaines pressions à la baisse, à des facteurs politiques—c'est-à-dire à des intérêts politiques qui tentent de manipuler le marché. Je crois cependant qu'il n'est pas possible d'influencer les prix très longtemps. Mais il ne peut y avoir d'interventions périodiques, et c'est justement ce genre de crise, ces hauts et ces bas, que nous subissons depuis une quinzaine d'années. Toutefois, dans chaque cas, c'est le contexte international qui donne le ton.

Selon moi, le gouvernement Mulroney a réussi à se lancer dans la déréglementation pour trois ou quatre raisons. Une de ces raisons est que le gouvernement a pris le pouvoir, dans une certaine mesure, au zénith de la popularité des conservateurs en 1984-1985 et de celle de M. Reagan, et à un moment où l'aura de la déréglementation était à son paroxysme. Le gouvernement conservateur a pris le pouvoir à une époque où de nombreux gouvernements provinciaux partageaient essentiellement les mêmes convictions politiques. Il a pris le pouvoir alors que les prix se stabilisaient ou diminuaient quelque peu, ce qui a tendance à faciliter la discussion concernant les marchés «normaux». Aussi, on peut déréglementer de cette façon—et certains éléments de la politique de déréglementation me semblent fondés; mais il y a une limite à ne pas franchir. C'est la raison pour laquelle je crois qu'il faut envisager le jour où les gouvernements provinciaux, ou le gouvernement fédéral—ou même le gouvernement américain—jugera qu'il doit intervenir

[Text]

was not the same as the 1979-80 crisis. The 1961 crisis, which led to the national oil policy, was not the same. That is exactly why you need some kind of residual capacity to respond in those ways; but each time it is different, and each time we have new lessons to learn.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I do not want to pose as an unpaid salesman for Professor Doern's book, but the fact remains that it is a very good book. One of the reasons why it is a good book is because it deals with this question of energy policy in the context of the realities of Canada's political system. It draws to the reader's attention the fiscal and constitutional implications of trying to work out a satisfactory energy policy. It is true that the 1973 crisis and the 1979-80 crisis are behind us. The aims of policy there, the considerations that influenced the policy there, may be important in the 1990s. Professor Doern, moving away from the energy question per se, could you touch upon the highlights of some of the fiscal and constitutional implications of the 1973 crisis and, again, the 1979-80 crisis? Let us take the implications for equalization.

Professor Doern: Do you want that related to the Free Trade Agreement at some point?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am assuming from what you have already said that the Government of Canada and the Parliament of Canada in the future will not be able to intervene as they did after 1973 and again after 1979-80. They will not be able to impose export taxes; they will not be able, in certain circumstances, to put on a two-price system within the country, and so on. What does that mean for our fiscal and constitutional system as a federal country?

Professor Doern: If one is looking at those two crises and perhaps contemplating another one, if it should reoccur, and then assessing the capacity of the federal government to act in those situations, it seems to me that in all of those cases one has to ask the question: Act in what sense? On what domain of our public life might that influence energy? In one sense its capacity to use equalization, or to redistribute, say, income via some future energy shock, clearly maybe altered in some fashion by the Free Trade Agreement, but may not be reduced immeasurably by the agreement, because that can still be arranged through other forms of fiscal arrangements. For example, it might be an excess profits tax on energy companies, which then can be collected and redistributed in some fashion outside equalization. If you had a 1980 situation, you might, of course, get the situation where the whole equalization formula gets thrown out of whack. That assumes you will have the same kind of rent and price increases that occurred in 1979-80. I suspect, on that sort of issue, we have learned a few lessons about how we might respond in a crisis. It is in that sense I believe that, free trade or no free trade, we will not

[Traduction]

pour une raison quelconque, parce que les prix se dérèglent ou qu'ils se déstabilisent. On adopte une ligne de conduite quelconque, et ce n'est pas toujours la même. En 1973, la crise était différente de celle de 1979-1980. La crise de 1961, qui a débouché sur l'établissement d'une politique pétrolière nationale, était différente. C'est pour cette raison même qu'il faut disposer d'une certaine capacité résiduaire, pour pouvoir appliquer ces solutions; mais les circonstances varient d'un cas à l'autre et chaque fois, il nous faut tirer de nouvelles leçons.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, je ne veux pas faire de publicité gratuite pour le livre du professeur Doern, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un très bon ouvrage, notamment parce qu'il traite de la question de la politique énergétique en tenant compte de la réalité du système politique canadien. L'auteur attire l'attention du lecteur sur les répercussions financières et constitutionnelles des efforts visant à élaborer une politique énergétique satisfaisante. Il est vrai que les crises de 1973 et de 1979-1980 sont passées. Les objectifs politiques d'alors, les facteurs qui ont influencé la politique à cette époque pourraient avoir de l'importance au cours des années 90. Professeur Doern, en abordant la question énergétique dans un contexte plus large, pourriez-vous nous résumer certaines des répercussions financières et constitutionnelles qu'ont eues la crise de 1973 et celle de 1979-1980? Prenons les répercussions sur la péréquation.

M. Doern: Voulez-vous que je rattache cela à l'Accord de libre-échange?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je présume, d'après ce que vous avez déjà dit, que le gouvernement et le Parlement canadiens ne pourront pas intervenir dans l'avenir de la même façon qu'ils l'ont fait après 1973 et de nouveau après 1979-1980. Ils ne pourront imposer de taxes à l'exportation; ni, dans certaines circonstances, établir un double système de prix à l'échelle nationale, et ainsi de suite. Quelles seront les répercussions financières et constitutionnelles pour notre pays en tant qu'État fédéral?

M. Doern: Si on se réfère à ces deux crises, qu'on envisage une autre crise éventuelle, et qu'on évalue ensuite la capacité du gouvernement fédéral d'agir dans ces situations, il me semble que dans tous ces cas, une question s'impose: agir de quelle façon, dans quel domaine de la vie publique afin d'influer sur la situation énergétique? En un sens, la capacité du gouvernement d'utiliser la péréquation, ou de redistribuer les revenus, à la faveur d'un nouveau choc énergétique, pourrait être diminuée d'une certaine façon par l'Accord de libre-échange, mais dans une certaine mesure seulement, car il reste possible d'intervenir par le biais d'autres mesures financières. Ce pourrait être, par exemple, au moyen d'un impôt sur les bénéfices excédentaires qui pourrait être imposé et redistribué d'une façon ou de l'autre, indépendamment de la péréquation. Si la situation de 1980 prévalait, il se pourrait très bien que toute la formule de péréquation ne fonctionne plus. Cela suppose qu'on aurait le même genre de hausse de loyers et de prix que celle qu'on a connue en 1979-1980. Sur ce point, je crois que nous avons appris quelques leçons quant à la façon de gérer une crise. En ce sens, je crois que libre-échange ou pas, il n'y aura pas de nouvelle politique énergétique nationale. Je ne crois pas

[Text]

have another NEP. I do not think anyone will try it that way again, partly for those reasons.

You are asking if the government could intervene with higher export prices or a two-price system. It is clear that we would be restrained in that regard. A government could not act in that way. It would be a political judgment as to whether that is good or bad. I happen to think that it is bad that a government could not act, not because I inherently believe that two-price systems work, but rather that you need extra leverage to deal with this situation in a given time.

The government's role would be reduced in that sense. Yet, the several provinces in Canada, knowing that that was the case, I think, would find that good because they did not like what happened in the 1980 National Energy Program.

Senator MacEachen: What about the maritimes?

Professor Doern: My sense is that the political configuration there was very different in 1979-80. If it turns out that there are still some strong energy security issues that have not yet been addressed and that are not addressed by free trade, it is likely, nonetheless, that, should there be sudden new rents available, this time there will be, depending on what happens, a couple of Atlantic provincial governments with a stake in the revenue. Therefore, they will look at it differently from the way they did in the late 1970s.

Senator MacEachen: What if they do not have a stake? Are you saying that Newfoundland and Nova Scotia will have, at that point, a way of reaping in revenues from gas and oil?

Professor Doern: You will have to tell me when you anticipate the crisis occurring and then I can respond more specifically.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What about Prince Edward Island and New Brunswick? There are Atlantic provinces other than those you mentioned.

Professor Doern: I am not saying you would not still need some kind of a national role. The federal government needs a role, in a crisis, in order to acquire the revenue. I think there would be somewhat greater recognition of the fact that the federal government, in a new crisis would have a right to some increased revenues. Even that was not initially conceded in the 1980 crisis.

The oil companies, I suspect, would behave somewhat differently in the sense that they might recognize that, where these sorts of crises occur, the two levels of government would have some kind of prior claim on some of that revenue which would then be used for national purposes, defined in various ways. Atlantic Canada might need some particular requirements but it would be, by definition under free trade, a more subtle array of instruments that it could draw on. It could not use some of the instruments used in 1980. The national state is not totally emaciated by the Free Trade Agreement. There are provisions that I do not particularly like, but they may also find other ways of responding to the crises.

[Traduction]

qu'on procéderait de nouveau de cette façon, en partie pour les raisons que je viens d'évoquer.

Vous voulez savoir si le gouvernement pourrait intervenir en imposant des prix à l'exportation plus élevés ou un double système de prix. Il est clair que notre liberté d'action à cet égard serait limitée. Un gouvernement ne pourrait pas agir de cette façon. Que ce genre d'intervention soit bonne ou mauvaise relèverait du jugement politique. J'estime qu'il n'est pas bon qu'un gouvernement ne soit pas en mesure d'agir, non pas parce que je crois qu'un double système de prix soit efficace, mais parce qu'il faut disposer d'une arme supplémentaire pour pouvoir gérer ce genre de situation au moment voulu.

En ce sens, le rôle du gouvernement serait réduit. Néanmoins, je pense que plusieurs provinces, sachant que ce serait le cas, s'en réjouiraient car elles n'ont pas goûté le Programme énergétique national de 1980.

Le sénateur MacEachen: Et les Maritimes?

M. Doern: Leur situation politique était très différente en 1979-1980. S'il restait d'importantes questions de sécurité énergétique non résolues et que le libre-échange ne règle pas, il est néanmoins probable que s'il devait y avoir subitement de nouveaux revenus possibles, certains gouvernements des provinces Atlantique auraient alors, tout dépendant des événements, un intérêt dans ces revenus. Les provinces agiraient donc différemment qu'à la fin des années 70.

Le sénateur MacEachen: Et si elles n'ont pas d'intérêt? Êtes-vous en train de dire que Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse seront alors en mesure de retirer des revenus du gaz et du pétrole?

M. Doern: Il faudrait me dire pour quand vous attendez la crise et je serai alors en mesure de vous répondre avec plus de précision.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et qu'en est-il de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick? Il y a d'autres provinces atlantiques que celles que vous avez mentionnées.

M. Doern: Je ne dis pas que l'État ne devrait pas jouer un rôle national. Le gouvernement fédéral a besoin de jouer un rôle, en situation de crise, pour s'assurer des revenus. Je pense qu'on admettrait plus volontiers, en cas de nouvelle crise, que le gouvernement fédéral a le droit d'accroître ses revenus. Même ce fait n'a pas été reconnu initialement pendant la crise de 1980.

Je pense que les compagnies pétrolières agiraient différemment en ce sens qu'elles pourraient reconnaître que lorsque ce genre de crise survient, les deux niveaux de gouvernement auraient en quelque sorte un droit prioritaire sur une partie des revenus qui pourraient ensuite être utilisés à des fins nationales, établies de diverses façons. Le Canada atlantique pourrait avoir certaines exigences particulières mais, par définition en vertu de l'Accord de libre-échange, il disposerait d'un ensemble de moyens plus raffinés. Il ne pourrait employer les moyens utilisés en 1980. Le gouvernement national n'est pas entièrement privé de ses moyens par l'Accord de libre-échange. Cet accord contient certaines dispositions que je n'apprecie guère,

[Text]

Senator MacEachen: You are giving an analogous argument which is the argument given by those who defend, for example, the changes to the spending power under Meech Lake. They say that it is true that some things are closed off, to some extent, but that there will be new, inventive ways of doing things which will occur to the fertile minds of bureaucrats and they will devise new systems. That is the argument I heard on Meech Lake.

Senator Roblin: I think that argument is Senator MacEachen's own. I have never heard it before.

Senator MacEachen: Perhaps Senator Roblin should read the testimony in the Committee of the Whole and, particularly, the testimony by Professor Johnson who dealt with it quite extensively. He referred to this argument that had been made by academics to the effect that we should accept that the spending power has been affected by Meech Lake but that inventive minds will find new methods. You are making short of that argument and the only inventive suggestion you have come up with is that there may be an excessive profits tax. It may be that that would work. Do you have anything else in mind?

Professor Doern: In each case you have to define the circumstances in terms of what is happening.

Senator MacEachen: Let us assume a rapid escalation in world prices with very heavy burdens on the consumers in the eastern part of Canada with very large windfalls to the oil companies and the producing provinces, in this case, not any of the Atlantic provinces because that may only happen in four or five years. You said that in the long run you would trust the underlying market forces. I would point out that such crises can happen very quickly and, indeed, we may have one.

Professor Doern: Relative to what we have now, we have less capacity to respond to those situations as a national government.

Senator MacEachen: You said earlier that we had an empty tool kit.

Professor Doern: I said an empty tool kit in terms of what is the tool kit. I was referring to the relative emptiness of it.

Senator Stollery: It sounds empty to me.

Professor Doern: It depends on how you characterize these events. I also believe that we do learn from each crisis. It seems to me that the next time it happens Alberta, the producer provinces and the opposition political parties will know what happened after the NEP. They will know about the bitterness and the difficulties that occurred and they will try to devise some new solutions.

I am not touching on Meech Lake in this topic. I agree with you in that I do not like the Meech Lake Accord and, particu-

[Traduction]

mais on trouvera sans doute d'autres moyens de faire face aux crises.

Le sénateur MacEachen: Vous avancez un argument analogue à celui invoqué par ceux qui défendent, par exemple, les changements apportés au pouvoir de dépenser en vertu de l'Accord du lac Meech. Ils disent qu'il est vrai que certains pouvoirs deviennent, dans une certaine mesure, inaccessibles, mais que les bureaucrates à l'esprit fertile trouveront de nouvelle façon de faire, qu'ils inventeront de nouveaux systèmes. J'ai entendu cet argument au sujet de l'Accord du lac Meech.

Le sénateur Roblin: Je pense que c'est l'argument du sénateur MacEachen lui-même. C'est la première fois que je l'entends.

Le sénateur MacEachen: Le sénateur Roblin devrait peut-être prendre connaissance des témoignages recueillis par le Comité plénier, et en particulier celui du professeur Johnson qui a traité de cette question en détail. Il a parlé de cet argument, qui a été avancé par des intellectuels, d'après lequel nous devrions reconnaître que le pouvoir de dépenser est touché par l'Accord du lac Meech, mais que des esprits inventifs trouveront de toute façon de nouvelles solutions. Vous oubliez cet argument, mais la seule suggestion inventive que vous avez faite concerne la possibilité d'un impôt sur les bénéfices excédentaires. Ce pourrait être efficace. Avez-vous autre chose en tête?

M. Doern: Il faut, dans chaque cas, connaître les circonstances.

Le sénateur MacEachen: Supposons qu'il y ait une hausse rapide des prix mondiaux et des conséquences très lourdes pour les consommateurs de l'est du Canada; supposons aussi des avantages inattendus considérables pour les compagnies pétrolières et pour les provinces productrices, mais dans ce cas aucune des provinces Atlantique n'en serait car cette crise se produirait dans quatre ou cinq ans seulement. Vous dites qu'à long terme, vous feriez confiance aux forces fondamentales du marché. Je vous rappelle que les crises peuvent se produire très subitement et nous pourrions en avoir une.

M. Doern: Compte tenu de ses moyens actuels, le gouvernement national est moins en mesure de faire face à des situations de ce genre.

Le sénateur MacEachen: Vous avez dit que notre arsenal était vide.

M. Doern: Oui, comparativement à ce que devrait renfermer un arsenal digne de ce nom. Il est relativement vide.

Le sénateur Stollery: Il me semble passablement vide.

M. Doern: Tout dépend de votre conception des événements. Je crois également que chaque crise nous apprend quelque chose. Je pense que la prochaine fois, l'Alberta, les provinces productrices et les partis d'opposition politiques se souviendront de ce qui est survenu à la suite du Programme énergétique national. Ils se rappelleront l'amertume et les difficultés qui se sont manifestées et ils rechercheront de nouvelles solutions.

Je ne traite pas ici de l'Accord du lac Meech. Je suis d'accord avec vous en ce sens que je n'aime pas l'Accord du lac

[Text]

larly, those parts which deal with the spending power. It is the double whammy of Meech Lake and free trade which may do things to the country that are not desirable. Today, I was asked to comment on free trade and energy, and that is what I am trying to do.

The Chairman: Perhaps we could go on since I have three questioners on my list.

Senator Stollery: Reading through the material, I was struck by the points that Senators MacEachen and Stewart were talking about. Some of my colleagues and I, perhaps, tend to forget that we were actively in Parliament at the beginning of the energy crisis.

On looking back, it seems to me that, in the energy area, the producers were very vocal in terms of criticizing the National Energy Program and all the events previous to the National Energy Program, particularly, in 1973 and 1974. I do not think I have heard very much from the consumers, that is, the customers. Canada is divided between the producers and the customers and the complaints about the National Energy Program have all come from the producers.

However, in the Atlantic provinces and in Ontario and in Quebec, where we are mostly customers, I do not think there has been much complaint. The complaint area is centred around the producers and they are located in one part of Canada.

One cannot help but anticipate that a crisis will happen again. We know that it happened in 1972 and in 1979-80 with the Iranian revolution. It is a question of when the same thing will happen again because oil, as you have said, is the benchmark for the energy business. Everyone seems to suggest that there will be another oil crisis in the 1990s. Therefore, we need to know what will happen in terms of how it affects the national government.

It has become fashionable to say that the National Energy Program created problems in the regions among small groups of people who were primarily in the oil business. I do not think that everyone living in Alberta or Saskatchewan is involved or was involved in the oil business; there are consumers living in those provinces too. As I recall the events, we had to make special arrangements for farmers because their ability to operate their farms was affected by the increase in the price of oil.

When you say that there will not be another National Energy Program, you mean that there will not be another program similar to the one we had during the 1970s, but will something else not be needed?

In 1973 we had to protect the provinces that did not have access to Canadian oil, that imported oil from the Middle East. Those provinces had to be protected from rising prices. Is the same thing not likely to happen again?

Professor Doern: I do not think the same thing will happen again, but something like it may happen—that is, there may be another sharp escalation in prices.

[Traduction]

Meech, en particulier les dispositions qui concernent le pouvoir de dépenser. Le double obstacle que représentent l'Accord du lac Meech et le libre-échange risque d'avoir pour le pays des résultats peu souhaitables. On m'a demandé de parler du libre-échange et de l'énergie, et c'est ce que j'essaie de faire.

Le président: Nous pourrions peut-être poursuivre car il y a encore trois intervenants sur ma liste.

Le sénateur Stollery: En lisant la documentation, j'ai été frappé par les mêmes points que les sénateurs MacEachen et Stewart. Certains de mes collègues et sans doute moi-même avons tendance à oublier que nous étions déjà ici et membres actifs du Parlement au début de la crise de l'énergie.

Si je me rappelle le passé, il me semble que dans le domaine de l'énergie, on a beaucoup entendu les producteurs critiquer le Programme énergétique national et tous les événements qui l'ont précédé, en particulier en 1973 et en 1974. Je ne pense pas que nous ayons beaucoup entendu parler les consommateurs, c'est-à-dire les clients. Le Canada est divisé entre les producteurs et les clients et les plaintes concernant le Programme énergétique national provenaient toutes des producteurs.

Toutefois, les provinces de l'Atlantique, l'Ontario et le Québec, c'est-à-dire surtout des provinces consommatrices, n'ont pas fait entendre beaucoup de plaintes. Elles provenaient surtout des producteurs, concentrés dans une région du Canada.

On ne peut s'empêcher de penser qu'une nouvelle crise finira par se produire. Il y en a eu une en 1972, une autre en 1979-1980 au moment de la révolution iranienne. L'éclatement d'une nouvelle crise n'est qu'une question de temps car, comme vous le savez, le pétrole constitue la pierre angulaire du secteur énergétique. On semble s'accorder pour dire qu'il y aura une nouvelle crise pétrolière dans les années '90. Il nous faudrait alors savoir quelle sera la situation du gouvernement national.

Il est maintenant de bon ton de dire que le Programme énergétique national a créé des problèmes dans les régions au sein des petits groupes de personnes qui étaient surtout dans l'industrie pétrolière. Je ne pense pas que tous les résidents de l'Alberta ou de la Saskatchewan pratiquent ou aient pratiqué le commerce du pétrole. On trouve aussi des consommateurs dans ces provinces. D'après ce que je me rappelle, il a fallu adopter des mesures spéciales pour les agriculteurs qui, à cause de la hausse des prix du pétrole, avaient de la difficulté à poursuivre l'exploitation de leurs fermes.

Quand vous dites qu'il n'y aura pas d'autre programme énergétique national, vous voulez dire qu'il n'y aura pas un autre programme semblable à celui que nous avons eu au cours des années 70, mais d'autres mesures ne seront-elles pas nécessaires?

En 1973, il a fallu protéger les provinces qui n'avaient pas accès au pétrole canadien, qui devaient importer leur pétrole du Proche-Orient. Il a fallu les protéger contre la hausse des prix. La même chose ne risque-t-elle pas de se reproduire?

M. Doern: Je ne crois pas que la même situation se reproduira, mais on pourrait y envisager quelque chose de sembla-

[Text]

Senator Stollery: That is the same thing.

Professor Doern: No, it is not. Each time there was a price increase circumstances were different and we learned some things and put into place institutions that are different.

I take it as a base that this country, first of all, has producing regions and consuming regions and they are defined more sharply here than in almost any other western country. The Canadian west is a miniature replica of OPEC. That is an underlying reality.

A second underlying reality is that we have political parties that differ on how much intervention ought to occur, when, and how intensive that intervention ought to be. I do not think that that is going to change. There are provincial governments that feel strongly about jurisdictional issues along these lines.

Let us say, for the sake of argument, that a doubling of price occurs in the future because of some Middle East issue. In order to gauge whether or not the situation is different, we must determine whether or not we have learned anything from the last crisis. What we must consider first is that the International Energy Agency, and its emergency sharing of supply, will potentially be given its first opportunity to be tested because the whole issue in the first and second energy crises was that in real underlying terms they were not supply crises; they were short-term crises which led to crazy spot markets and people hoarding oil. If there is supply sharing and emergency stockpiles in a form that did not exist in the late 1970s and early 1980s, then that in itself might avert a sharp rise in prices.

If that does not work and you are back into some other bailiwick—just domestic issues—then I do think there would be a genuine crisis and we would have a replication of the earlier east-west tensions.

Senator Stollery: With the Free Trade Agreement thrown in.

Professor Doern: That is right, and that is why I have argued that the capacity of the federal government to handle a crisis is diminished under the Free Trade Agreement. I do not think one can then turn around and say that the federal government has no powers to respond whatsoever because I believe that politicians have memories, they know what happened and know how intensely the conflict was felt, and the next time this happens they will have a sharp eye cocked as to what went wrong in the crisis of 1980-81. But not all of them. If it is really a visceral crisis, then people will be called names and people will get angry, and it is very easy to elevate those feelings in Canadian politics. But I think there is enough awareness of what has taken place in the past to suggest that the response will be different.

One thing that is different and that I think is very important—and does not get picked up easily when one deals with these sorts of issues—is that the underlying energy economy of Canada is different now from what it was in the early 1980s.

[Traduction]

ble, c'est-à-dire que les prix pourraient de nouveau connaître une hausse marquée.

Le sénateur Stollery: Cela revient au même.

M. Doern: Non. Chaque fois qu'il y a eu hausse de prix, les circonstances étaient différentes; nous avons tiré des leçons des événements et nous nous sommes dotés d'institutions différentes.

Au départ, notre pays est composé de régions productrices et de régions consommatrices, et cette différence est plus fortement ressentie que dans tout autre pays en Occident. L'Ouest canadien est une réplique en miniature de l'OPEP. C'est une caractéristique intrinsèque.

Seconde caractéristique, les partis politique diffèrent considérablement d'opinion quant à l'ampleur, au moment et à l'intensité de l'intervention. Et je ne pense pas que cela va changer. Certains gouvernements provinciaux sont très chatoillieux sur les questions de compétence dans ce domaine.

Supposons, pour les fins de la discussion, que le prix du pétrole double à la suite d'un problème au Proche-Orient. Pour savoir si la situation est ou non différente, il nous faut déterminer si nous avons su ou non tirer une leçon de la dernière crise. Le premier élément dont il faut tenir compte est que l'Agence internationale de l'énergie, et son pouvoir de partage des approvisionnements en cas d'urgence, pourront faire l'objet d'un premier test car, en fait, la première et la seconde crise énergétique n'ont pas créé de véritables crises d'approvisionnement; il s'agissait de crise à court terme qui ont conduit à l'apparition de marchés spots fébriles et qui ont incité à accumuler le pétrole. Le partage des approvisionnements et l'existence de stocks d'urgence comme il n'en existait pas à la fin des années 70 et au début des années 80 pourraient permettre d'éviter une hausse marquée des prix.

Si ces mesures se révélaient inefficaces et qu'on se retrouvait dans une situation de chassé-gardée uniquement au plan intérieur—je crois qu'il y aurait alors une véritable crise et la réapparition des anciennes tensions entre l'Est et l'Ouest.

Le sénateur Stollery: Et l'Accord de libre-échange s'ajouterait à cela.

M. Doern: C'est exact, et c'est pourquoi j'ai fait valoir que l'accord réduit la capacité du gouvernement fédéral de gérer une crise. Je ne pense pas qu'on puisse cependant prétendre que le gouvernement fédéral n'a aucun moyen de réagir car je crois que les politiciens ont de la mémoire, qu'ils savent ce qui s'est produit et se rappellent l'intensité du conflit; la prochaine fois qu'une crise surviendra, ils examineront de près ce qui a mal tourné pendant la crise de 1980-1981, mais pas tous. S'il s'agit vraiment d'une crise profonde, il y aura de l'animosité, et ce genre d'attitude se reflète aisément sur la scène politique canadienne. Mais je pense que nous sommes suffisamment conscients de ce qui s'est déjà produit pour pouvoir attendre une réaction différente.

Il y a une différence très importante—qu'on ne saisit pas facilement quand on étudie ce genre de question—c'est que la situation économique fondamentale du secteur énergétique au Canada est différente de ce qu'elle était au début des années

[Text]

There is much more inherent substitution between oil, gas and electricity. Also, the NEP did expand pipelines.

Atlantic Canada is still the most vulnerable region, according to this scenario, but it does mean that there is a greater flexibility built into our use of energy in ways that did not exist in 1980. There is the capacity of some industrial companies to switch, at the drop of a hat, from oil to gas or to electricity in their basic production process in ways that they could not prior to 1980. In that sense, the market has changed, and I think the politics will have changed, but that is my judgment. It is not a science.

Senator Stollery: Has another factor not entered into it, that being the ability of people to litigate. I think I understood you to say that there will be a new generation of people who will have developed a specialty in this area and who can argue both ways, meaning long drawn out court cases, and all that that entails.

Is that not going to be an added threat that a future Canadian government is going to have to face? A future Canadian government is not going to have to face just the domestic problems with its diminished ability under normal application of the Free Trade Agreement. It will have to face possible American interest in not allowing it to cut back supply, and this troop of new specialists in litigation will threaten exports. Is that not a new threat the Government of Canada will have to face?

Professor Doern: Yes, and the implications of the Free Trade Agreement are that there will be a wider set of players who will have to be consulted and dealt with in more formal ways than we have had to consult and deal with before.

The only counterside to your argument—if we are laying out all of the possibilities for this—is that if this agreement got ripped up tomorrow, knowing now what we have agreed to in the agreement, I cannot imagine any American government, under any future oil crisis scenario, agreeing, as benignly as it apparently did, to Canada doubling export prices or increasing export prices as it did in the early 1980s.

Even without the agreement, under GATT and all of the other concerns, it is likely that we would still be restrained in our capacity to do that in real terms, but in formal terms we would at least still have the right to do that.

Senator MacEachen: Could you amplify that?

Professor Doern: Yes. Now that we have in fact had these discussions we cannot wipe out the negotiations or the agreement.

One of the most remarkable things about the 1970s—and I know that this has been brought out several times in previous testimony—was why the Americans did not object under GATT to the pricing practices Canada adopted, given that they were, in a sense, arguably counter to some of the GATT provisions. It appears that they did not object.

I have searched this town for the answer to that question and I have not found it, but I would bet dollars to doughnuts that that would happen in any future crisis situation.

[Traduction]

80. On peut maintenant passer beaucoup plus facilement du pétrole au gaz, à l'électricité. En outre, le Programme énergétique national a permis de prolonger les pipe-lines.

Le Canada atlantique demeure la région la plus vulnérable selon cette hypothèse, mais notre capacité d'utilisation de l'énergie est beaucoup plus flexible qu'en 1980. Certaines compagnies de l'industrie sont maintenant en mesure de passer en un rien de temps du pétrole au gaz ou à l'électricité dans leur processus de production de base, ce qui n'était pas le cas avant 1980. En ce sens, le marché a changé et je pense que les politiques ont changé, mais ce n'est là qu'une opinion purement personnelle.

Le sénateur Stollery: Est-ce qu'un autre facteur n'intervient pas, à savoir la capacité des parties de s'en référer aux tribunaux. Sauf erreur, vous disiez que la nouvelle génération deviendra spécialiste dans ce domaine, qu'elle sera en mesure d'argumenter dans les deux sens, ce qui signifie de longues procédures judiciaires, et tout ce qui s'ensuit.

N'est-ce pas là une menace additionnelle pour les gouvernements canadiens à venir? Un futur gouvernement canadien devra non seulement faire face aux problèmes nationaux avec des moyens diminués par l'Accord de libre-échange, il risque aussi de se heurter aux intérêts américains qui voudraient l'empêcher de réduire les approvisionnements, et ce bataillon de nouveaux spécialistes des différends menacera les exportations. N'est-ce pas là une menace additionnelle pour le gouvernement du Canada?

M. Doern: Oui, et l'Accord de libre-échange aura pour effet de multiplier le nombre de joueurs avec qui il faudra discuter et traiter, et ce processus sera plus strict que dans le passé.

Pour examiner toutes les possibilités, je dirais que la seule autre issue à votre raisonnement, c'est que si l'Accord tombait et que nous traversions une nouvelle crise du pétrole, je verrais mal un gouvernement américain accepter dorénavant d'aussi bonne grâce que le Canada double ses prix à l'exportation ou les augmente comme au début des années 80, surtout après nous avoir vu accepter les conditions fixées dans l'Accord de libre-échange.

Même en faisant abstraction à l'Accord, le GATT et les autres accords commerciaux nous empêcheraient probablement de mettre nos plans à exécution, mais nous aurions au moins, à strictement parler, le droit de le faire.

Le sénateur MacEachen: Pouvez-vous être plus précis?

M. Doern: Certainement. Désormais, nous ne pourrions plus faire comme si ces négociations bien concrètes n'avaient jamais eu lieu ou prétendre renier l'Accord.

Comme l'ont relevé plusieurs témoins, l'un des faits les plus frappants des années 70, c'est que les Américains n'ont pas invoqué le GATT pour contester le mode de fixation des prix du Canada, car en un sens, ils auraient pu alléguer que le Canada contrevenait à certaines de ses dispositions. Pourtant, ils ne l'ont pas fait.

Je n'ai pas compris pourquoi, mais il y a fort à parier qu'ils le feraient si une nouvelle crise se produisait.

[Text]

Senator Stollery: We froze oil exports to the United States then, did we not?

Professor Doern: Yes, and we also increased the price of natural gas exports.

All I am saying is that if we did not have the Free Trade Agreement and one is contemplating an oil crisis in 1995, the Americans would behave differently.

The Chairman: Senator Stollery, I should like to move on to Senator LeBlanc.

Senator LeBlanc (Beauséjour): You talked about environmental factors. I fail to see exactly how you can use those to protect Canadian interests versus what would be the common market interest between Canada and the United States. What exactly did you mean by that?

Professor Doern: My argument about that does not flow only from the free trade issue. Let me construct the sorts of pressures that I think will come to exist gradually over the next several years.

First of all, domestically—let's leave aside free trade for a moment—there is an underlying basis for an expectation that environmental regulation, in contrast to, say, deregulating of prices, will increase and not decrease. There is a fairly strong underlying body of public opinion that argues that this will increasingly be important, whether it is because of acid rain or a whole series of other things; and, second, it is an area where there is much more agreement even among analytical Conservatives that this is an area in which it is the proper role of government to perform. Therefore, there is likely to be increased pressure.

I have taken part in a lot of the energy options exercises that the energy ministry has been running. One of the most intriguing parts of that has been the degree to which the environmental interest groups and the energy producers are increasingly prepared to acknowledge verbally that future energy prices—whether it be for electricity, oil, gas, megaprojects or whatever—should, in principle, contain within them all of the internalized environmental costs.

Senator Roblin: That is right.

Professor Doern: You would not have seen that ten years ago between these two groups.

If that begins to happen, then there will be a lot of different kinds of pressure built up on both domestic policy-makers on large projects or normal energy development—and not just in energy; it could be in other areas as well. That may be the case in the U.S. also, although I would not care to comment on the U.S. side as much. That has a high probability of happening.

If you then lay that alongside the notion of people being able to use the environment in inventive ways for trade purposes, that is of secondary importance. However, if Hydro Quebec, for example, wants to export electricity and some kind of domestic constituency says to them, "We do not want you to sell it at a cheap price because you are not building in all of the environmental costs of a new James Bay and we want to show real costs," then export prices would, by definition, prob-

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Nous avons gelé les exportations de pétrole vers les États-Unis à cette époque, n'est-ce pas?

M. Doern: Oui, et nous avons augmenté le prix des exportations de gaz naturel.

Ce que je dis, c'est que s'il se produit une crise du pétrole en 1995, l'attitude des Américains sera différente de ce qu'elle aurait été sans l'Accord de libre-échange.

Le président: Sénateur Stollery, j'aimerais maintenant donner la parole au sénateur LeBlanc.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Vous avez mentionné certains facteurs écologiques. Je ne vois pas très bien comment vous pouvez invoquer ces facteurs pour protéger les intérêts canadiens au détriment de l'intérêt commun du marché canado-américain. Qu'entendez-vous exactement par là?

M. Doern: En invoquant ces facteurs, je ne pense pas seulement au libre-échange. Laissez-moi vous parler des pressions qui vont graduellement se faire sentir au cours des prochaines années.

Premièrement, et oublions un instant le libre-échange, tout porte à croire qu'au Canada, la réglementation visant à protéger l'environnement va s'intensifier alors qu'au contraire, les prix vont être de plus en plus déréglementés. Une bonne partie de l'opinion publique soutient que la protection de l'environnement va prendre de plus en plus d'importance, qu'il s'agisse des pluies acides ou d'autre chose. Deuxièmement, on s'entend pour dire, même chez les conservateurs les plus pointilleux, que c'est là un domaine tout désigné d'intervention pour le gouvernement. Il faut donc s'attendre à ce que les pressions dans ce domaine s'intensifient.

J'ai participé à beaucoup d'études menées par le ministère de l'Énergie sur les différentes options possibles et j'ai constaté avec étonnement que les groupes de défense de l'environnement et les producteurs s'entendent de plus en plus pour dire qu'à l'avenir, le prix de l'énergie, que ce soit l'électricité, le pétrole, le gaz, les mégaprojets ou autres, devra en principe comprendre tous les coûts environnementaux intrinsèques.

Le sénateur Roblin: C'est exact.

M. Doern: Cela ne se serait pas vu il y a dix ans.

Si ces deux groupes commencent à s'entendre, nos stratégies nationales vont être soumises à toutes sortes de pressions pour orienter dans un sens ou dans l'autre les grands projets ou la mise en valeur normale de l'énergie, et cela va peut-être aussi se produire dans d'autres secteurs que celui de l'énergie. Cette situation se présentera aussi aux États-Unis, mais je préfère ne pas me prononcer là-dessus. Disons que cette éventualité est fort probable.

De toutes façons, cette question est secondaire quand on pense à la façon ingénieuse dont certains peuvent se servir de l'environnement pour influencer le commerce. Par exemple, si Hydro-Québec voulait exporter de l'électricité et qu'un groupe national quelconque s'oppose à ce qu'elle la vende au prix demandé, sous prétexte que ce prix ne tient pas compte des coûts environnementaux liés à la construction d'une nouvelle Baie James, il faudrait sans doute alors majorer le prix de

[Text]

ably be higher for hydro. That creates the possibility that various groups will find ways to use the environment as their official rationale for doing things, when their unofficial rationale is to protect—in other old fashioned senses—jobs or other issues. It is a twin argument and not just a trade-related argument. To me, the trade-related argument is secondary. However once you have an agreement you will have people who are fairly inventive at discovering new powers that governments will have to use once free trade is under way.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I understand the idea of including the costs. For example, the most flagrant is that we have not yet learned what we will do with the waste from nuclear energy. In fact, the cost of nuclear energy has not been computed. I suspect that someone has a pile of slag which has not been disposed of.

On the other hand, as a national policy you could say, "We will have certain aspects of our energy resources available in case of emergency, interruption, and so on, but on an environmental concern—for example, acid rain—we will underplay or include the real cost of washing coal, which is high." How could you then say to the Americans, under this agreement, "Well, we will not really allow the export of, or Canadian-American equality of access to that energy source, because we think it is too damaging to our environment."

I can well imagine that down the road tar sands environmental damage will be seen as being quite considerable. At that point, concerning that important source of oil for the U.S. market, if we start saying, "Well, we would like to put some brakes on it because we think that the provinces where the operation is taking place are paying too high a price," will that be a convincing argument for the Americans to say, "Well, in that case we will agree to an exception?"

Professor Doern: I cannot imagine any general answer to that question because each time a project of that kind comes up, where there is a large export component and one is citing the Free Trade Agreement, or domestic environmentalists are worried about it, a lot of it will come down to project-by-project bargaining. That is why it becomes important as to whether or not—with or without free trade—the environmental regulatory process is structured in such a way that environmental interests have some reasonable chance to ensure that all of these so-called social environmental costs are internalized in the price of a large resource project.

Since no one knows exactly how that will work, the only sensible answer is that they will have to try to see how it works and see what the issues are. But there will be a lot of pressure from both domestic and American interests as to how that is done in detail. We will probably have to keep a sharper eye on their environmental regulators to ensure that they are not playing games with us on some conceivable projects as well.

[Traduction]

l'électricité exportée. Différents groupes pourraient ainsi invoquer officiellement l'environnement pour intervenir dans le commerce, alors qu'ils seraient motivés en réalité par le bon vieux protectionnisme qui vise à préserver des emplois ou d'autres avantages. L'argument de la protection de l'environnement est donc une arme à deux tranchants qui peut s'appliquer à d'autres questions que celle du commerce. D'ailleurs, je crois que cette question est secondaire. Une fois l'Accord conclu, il y aura toujours des gens assez fûtés pour débusquer les nouveaux pouvoirs auxquels les gouvernements devront ressortir sous le régime du libre-échange.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je comprends la notion des coûts environnementaux. Pour prendre un exemple patent, nous ne savons pas encore quoi faire de nos déchets nucléaires. En fait, on ne connaît pas vraiment encore le coût de l'énergie nucléaire. J'imagine que certains ne se sont pas encore débarrassés de leurs monceaux de déchets.

Par ailleurs, nous pourrions décider, à l'échelle nationale, que nous allons nous prémunir sur le plan énergétique contre les situations d'urgence, d'interruption des approvisionnements et autres situations de crise, mais que nous allons mettre la sourdine aux préoccupations environnementales—par exemple les pluies acides—ou encore inclure les coûts environnementaux dans le coût réel des produits, et l'on sait que ces coûts sont élevés. Cependant, comment pourrait-on alors, sous le régime de cet Accord, aller dire aux Américains que nous ne voulons pas autoriser l'exportation de tel produit énergétique ou permettre que les Américains et les Canadiens y aient un accès égal, parce qu'il est trop dommageable à l'environnement?

Je ne serais pas étonné que l'on finisse par constater que les sables bitumineux causent un tort considérable à l'environnement. À ce moment, si nous voulons freiner l'exploitation de cette importante source de pétrole pour le marché américain parce que son coût environnemental est trop élevé pour les provinces productrices, croyez-vous que les Américains vont nous répondre «eh! bien, en ce cas, nous acceptons de faire une exception pour les sables bitumineux»?

M. Doern: Il n'y a pas de réponse générale à cette question, parce que chaque fois qu'un projet du genre surgira, s'il a une incidence importante sur les exportations en vertu de l'Accord de libre-échange ou qu'il inquiète les groupes canadiens de protection de l'environnement, toutes les décisions seront négociées à la pièce. C'est pourquoi il est si important, libre-échange ou pas, que les règlements sur la protection de l'environnement laissent aux défenseurs de l'environnement le moyen de faire intégrer ces coûts environnementaux dans le prix des grands projets d'exploitation des ressources.

Comme personne ne sait exactement comment les choses se passeront, tout ce qu'on peut dire, c'est qu'ils devront essayer de comprendre la situation et cerner les questions en jeu. Chose certaine, il y aura beaucoup de pressions exercées par des intérêts tant canadiens qu'américains sur les points de détail. Nous devons sans doute surveiller de près les organes américains de réglementation de l'environnement si nous ne voulons pas être floués.

[Text]

Senator LeBlanc (Beauséjour): I have one last short question, the answer to which might be longer. Do you see this agreement in the energy sector as the first step towards a continental resource policy?

Professor Doern: First step? It is a continental resource policy.

Senator LeBlanc (Beauséjour): But I mean other resources being dragged in par la force des choses.

Professor Doern: It has that possibility. If you are talking about water and other things that is several steps removed from current realities, but it could happen. Once you have a *modus vivendi* under way, and a lot of substitution of resources one for the other, there is no reason why, over the long haul, other resources or other forms could not be brought under some set of future negotiations.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Since you gave me a short answer I will add another question.

The Chairman: I would like to go on to other members.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I know, but we started late and discussed a whole lot of other things.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This is important.

The Chairman: Other members should have their chance also.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I have a short question.

This agreement will put some obligation on us to continue a policy, which is to sell. The argument that I have heard on television many times is that this is a great market for our gas, oil and so on. It is an unlimited market for natural gas, which is the last great non-polluting fuel. Because of your reference to the environment I remembered the rhetoric of my department when I was head of it. The fact is that natural gas is the last great non-polluting fuel.

How do you see a country giving up so much control of that extraordinarily rich resource—not only in terms of money, but in terms of the quality of our life—in order to heat up swimming pools in California?

Professor Doern: From my point of view you have put it much too starkly. The only answer to it is a long answer, I am afraid.

If we have in mind a world in which we as Canadians can somehow sit down on top of a vast store of resources and protect it and guard it to ensure that it is not used for the wrong reasons—in other words, we would get to use all the precious stuff and they get to use all our junk—that kind of world is so far removed from any reality that I can imagine that I do not think that is the appropriate starting point.

[Traduction]

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Ma dernière question sera brève, mais la réponse risque d'être plus longue. Pour vous, l'accord intervenu dans le secteur de l'énergie représentait-il la première étape d'une politique continentale sur les ressources naturelles?

M. Doern: La première étape? Cet accord constitue une politique continentale en soi!

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je voulais dire que d'autres ressources pourraient être ainsi visées, par la force des choses.

M. Doern: La chose est possible. Si vous voulez parler de l'eau et de certaines autres ressources, c'est loin d'être fait, mais ce n'est pas impossible. Dès qu'on a trouvé un terrain d'entente et que de nombreuses ressources peuvent être substituées les unes aux autres, à longue échéance, on pourrait fort bien négocier l'inclusion d'autres types de ressources.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Comme votre réponse est succincte, je vais vous poser une autre question.

Le président: J'aimerais donner la parole aux autres sénateurs.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je sais, mais nous avons commencé tard et abordé beaucoup d'autres points.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est important.

Le président: Il faut aussi permettre à d'autres sénateurs de s'exprimer.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Ma question sera brève.

L'Accord de libre-échange nous obligera d'une certaine façon à appliquer une politique de vente de nos ressources naturelles. Souvent à la télévision, on fait valoir que les États-Unis représentent un grand marché pour notre gaz, notre pétrole et nos autres produits énergétiques. Ce marché offre des débouchés illimités pour notre gaz naturel, lequel est le dernier combustible majeur non polluant. Votre mention des facteurs environnementaux m'a remis en mémoire les arguments qu'on invoquait au ministère de l'Énergie quand j'en avais la charge. Le fait est que le gaz naturel est le dernier combustible majeur non polluant.

Comment notre pays pourrait-il renoncer à ce point à son emprise sur cette ressource extraordinairement riche, non seulement en termes d'argent mais aussi en termes de la qualité de vie qu'elle favorise, simplement pour que les Californiens puissent chauffer tranquillement leurs piscines?

M. Doern: Vous n'y allez de main morte. Votre question appelle une longue réponse.

Si les Canadiens croient qu'ils peuvent s'asseoir sur leurs vastes réserves de ressources naturelles et faire en sorte qu'elles ne soient pas utilisées à mauvais escient, autrement dit, s'ils veulent se réserver le meilleur et laisser le reste aux Américains, ils n'ont rien compris. En fait, c'est tellement insensé que je vais plutôt essayer de vous répondre autrement.

[Text]

Most decisions about exports of oil, gas or hydro electricity—especially oil and gas—are ultimately a series of judgments, bargains, “to-ing and fro-ing”, pulling and hauling between more than one province and more than one company. On the U.S. side it is usually more than one regulator and involves more than one power because there is a separation of powers in their government. The net result is not some kind of public all-knowing decision-maker sitting on top of the stuff and letting it out just at the right time so we have optimum development. That is some people’s model of how we ought to handle our resources. Over the last 25 years we have learned the lesson that we do not quite know how to do that. Therefore, I am not sure of any way of saying that we will be wasting our natural gas if we happen to sell it to California. I do believe there are some dangers if it means that it somehow causes us to run out sooner than some optimum time period. But there is other evidence in world oil markets which indicates if some of the incentives are right and if the investment climate is right people find oil and gas in the strangest places. Therefore, some sense that markets will generate these things is still important.

That is why I come back to my overall thesis that this is one of those 51/49 types of choices. If you debate it in the context of being a 90/10 choice, we are way off base to start with.

Senator MacEachen: Are you talking about the overall agreement?

Professor Doern: Yes. I am slightly more critical of the energy provisions than I am of the agreement as a whole. I tend to characterize myself as a begrudging supporter of the agreement as a whole, because I do see some features of it that do make sense in the current climate. There are some other parts of the energy agreement that I do not like.

Senator MacEachen: I do not understand what you mean when you say 49/51. I do not understand that analogy at all in terms of the overall Free Trade Agreement and the energy sector. I assumed that it was a toss up, that the advantages almost outweigh the disadvantages or it could go either way. Is that what you meant?

Professor Doern: I do not want to use 51/49 literally. It is closely balanced in the sense of a set of people proposing it seriously and honestly, another set of people opposing it, and I do not think the debate ultimately can be informed just by the polarized views.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you talking about the agreement as a whole or the energy section?

Professor Doern: I am talking about the agreement as a whole. That is what I am being asked at the moment.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is 51/49 against?

Professor Doern: I use that as a loose metaphor. I do not want to be imprisoned by exact figures. As I said, I have larger concerns about the energy component of that because in other

[Traduction]

La plupart des décisions concernant les exportations de pétrole, de gaz ou d’électricité, mais spécialement les exportations de pétrole et de gaz, résultent d’une série de jugements, de marchandages et de compromis auxquels participent habituellement plus d’une province et plus d’une entreprise. Du côté américain, ces décisions mettent habituellement en jeu plus d’un organe de réglementation et plus d’une source de pouvoir, étant donné la séparation des pouvoirs qui caractérise leur gouvernement. Par conséquent, elles ne sont pas le fait d’un décisionnaire public omniscient qui tirerait toutes les ficelles et qui n’ouvrirait le robinet que lorsque cela favorise notre développement optimal. Malgré cela, certains croient que c’est ainsi que nous devrions gérer nos ressources. Les 25 dernières années nous ont pourtant permis de constater notre ignorance relative en la matière. Je ne vois donc pas comment nous pourrions affirmer que ce serait gaspiller notre gaz naturel que de le vendre à la Californie. Je reconnais qu’il y aurait là un danger si cela devait créer une pénurie inopinée mais l’exemple des marchés mondiaux du pétrole montre qu’en présence de certains stimulants appropriés, si le climat d’investissement est favorable, il y aura toujours quelqu’un pour trouver du pétrole ou du gaz dans les endroits les plus étranges. Il importe donc de garder ce facteur à l’esprit.

C’est pourquoi j’en reviens à ma grande idée qu’il s’agit d’un choix à 51 contre 49. Si vos discussions reposent sur la conviction qu’il s’agit d’un choix à 90 contre 10, vous passez à côté de la question.

Le sénateur MacEachen: Parlez-vous de l’ensemble de l’Accord?

M. Doern: Oui. Je suis un peu plus critique à l’égard des dispositions concernant l’énergie qu’à l’égard de l’Accord dans son ensemble. Si vous voulez, je suis un partisan bourru de l’Accord dans son ensemble, parce que certains de ses aspects s’accordent avec le climat actuel mais certains autres, dans le domaine de l’énergie, ne me plaisent pas.

Le sénateur MacEachen: Je ne comprends pas ce que vous voulez dire quand vous parlez d’un choix à 51 contre 49. Je ne vois pas comment cette analogie s’applique à l’Accord de libre-échange et au secteur de l’énergie. Lancez-vous ces chiffres en l’air pour dire que les avantages l’emportent de justesse sur les désavantages, ou vice versa?

M. Doern: Il ne faut pas le prendre au pied de la lettre. La situation est à peu près équilibrée en ce sens qu’un groupe de personnes propose sérieusement et honnêtement l’adoption de cet Accord, alors qu’un autre groupe s’y oppose, mais je ne crois pas qu’on peut faire avancer le débat s’il l’on s’en tient à des opinions extrêmes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Parlez-vous de l’Accord dans son ensemble ou de la partie qui traite de l’énergie?

M. Doern: Je parle de l’Accord en général puisque c’est de cela qu’il est question pour l’instant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et vous croyez que c’est un choix à 51 contre 49?

M. Doern: C’est une simple façon de parler. Je ne veux pas être prisonnier des chiffres. Comme je l’ai dit, j’ai plus de réserves au sujet de la partie qui traite de l’énergie parce que,

[Text]

parts of the agreement more of an effort was made to protect some of the powers of government, for example on agriculture and certain other areas, whereas in energy I do not think it was to the same extent.

Senator Roblin: I am glad that the NEP is no longer in the toolbox. There may be a few other things lacking, but I am quite pleased that that is not in there. Experience shows us, in my opinion, that it was inappropriate at the time and it would be even more inappropriate if we tried to repeat it.

You will see that some of us politicians have a tendency to fight the last war just the same as the generals.

Professor Doern: And the academics.

Senator Roblin: I would like to go to some of the more interesting lines of argument that you developed that have to do with the future of the agreement.

I start from the proposition—and I guess you do also—that these are bargains. Every special interest has a reason why it should receive special attention. If we deal with it on the basis of special interests, we would never get an agreement at all. So we have to look at the whole package.

If you are 51 per cent in favour as opposed to 49 per cent against insofar as the package is concerned I am comforted to the extent of one per cent, at any rate. I dare say that no one is in favour of it 100 per cent. I hope that no one is against it 100 per cent, because it certainly should not be treated in such a contrapuntal way.

I would like you to explain a little more fully some of the problems you foresee. Let us take provincial powers, for example. You think that the royalties set up or the right of the province to tax or conservation rules are weakened in some way by this agreement. I ask you, is that really the case if the nub and substance of the agreement is that there shall be no discrimination? Provided the province does not discriminate against the Americans—or anybody else, for that matter—I do not quite understand how their powers are undermined. Do I have the right point or is there something I am missing?

Professor Doern: I do not argue that their powers are undermined instantly or immediately or that they must pass enabling legislation to stop doing things that they have been doing in the past.

The point again is more subtle in that all I am arguing is that provincial governments may contemplate policies in the future—and keep in mind we are talking about at least the next ten years—which, in their own view, are intended to support the industry in some fashion, and they may see it as being domestic but it may have some major impact, for example, in Alberta, where the resource would be overwhelmingly exported. And therefore other people outside the country, especially American interests, would look at that same action and say, “We believe that that violates the agreement and we’re going to ensure that we get fully and completely consulted about it,” and depending on when this happens, they may also say, “We may have some of our interests attempt to use the

[Traduction]

dans les autres parties de l'Accord, on s'est davantage efforcé de protéger certains des pouvoirs du gouvernement dans le domaine de l'agriculture et dans certains autres domaines, ce qui n'est pas aussi évident dans le cas de l'énergie.

Le sénateur Roblin: Je suis heureux que le PEN n'existe plus. Il y a peut-être certaines lacunes, mais je suis heureux que ce programme n'existe plus. Avec le temps, nous avons compris qu'il n'avait pas sa place à l'époque, et il l'aurait encore moins aujourd'hui.

Vous allez voir que certains hommes politiques, tout comme les généraux de l'armée, ont tendance à vouloir livrer la dernière bataille.

M. Doern: Les universitaires aussi.

Le sénateur Roblin: J'aimerais aborder certains des aspects les plus intéressants de votre raisonnement concernant l'avenir de l'Accord.

Je pars, tout comme vous j'imagine, du principe qu'il s'agit d'un ensemble de compromis. Chaque groupe d'intérêt particulier a ses raisons de vouloir qu'on lui accorde une attention spéciale. Cependant, si nous nous en tenions seulement à des intérêts particuliers, nous n'aboutirions jamais à un accord. C'est pourquoi nous devons l'examiner comme un tout.

Si vous appuyez ce tout à 51 p. 100, c'est toujours cela de pris. J'ose affirmer que personne n'appuie l'Accord à 100 p. 100. J'espère toutefois que personne ne le désapprouve à 100 p. 100, parce qu'il ne mérite pas d'être rejeté aussi totalement.

J'aimerais que vous nous expliquiez plus en détail certains des problèmes que vous prévoyez. Prenons par exemple les pouvoirs des provinces. Vous croyez que l'Accord affaiblit en partie le pouvoir des provinces de percevoir des redevances, leur pouvoir d'imposition ou leurs règles concernant la conservation des ressources. Est-ce réellement le cas si l'Accord ne vise qu'à interdire la discrimination? Si les provinces ne font aucune discrimination à l'égard des Américains ou de quiconque, je ne comprends pas en quoi leurs pouvoirs sont entamés. N'est-ce pas là le fond de la question, ou y a-t-il d'autres aspects qui m'échappent?

M. Doern: Je ne prétends pas que leurs pouvoirs sont immédiatement entamés ou qu'elles doivent adopter une loi d'autorisation pour mettre fin à leurs pratiques passées.

Là encore, la question est plus subtile qu'il n'y paraît. Je dis simplement que dans l'avenir, et n'oublions pas qu'il s'agit des dix prochaines années au moins, un gouvernement provincial pourrait envisager d'appliquer des politiques qui, à son sens, visent uniquement à soutenir d'une quelconque façon l'industrie et sont d'intérêt strictement provincial, alors qu'elles pourraient avoir des répercussions considérables. Prenons l'exemple de l'Alberta, où les ressources sont essentiellement destinées à l'exportation; certains intérêts étrangers et plus spécialement américains pourraient considérer que les politiques envisagées par l'Alberta contreviennent à l'Accord, et exiger d'être consultés en tous points à leur sujet. En outre, selon le moment où cela se passerait, ils pourraient aussi menacer de recourir aux

[Text]

countervail and litigation machinery that is available under the agreement." So if there is pressure, it will be a combination of pressure over time.

One classic example might be if an NDP government assumed legitimate power or minority power in Alberta, it may want to do some things with provincial powers that affect the export of oil and gas outside of the province and, therefore, have some export implications. You could envisage a scenario where that might happen. There is nothing at the moment that would have to be overruled about that power, but a form of pressure would emerge that I think would be different from what it would be without the Free Trade Agreement.

The consequences do not flow immediately from the agreement. They flow from the kinds of politics the agreement might create over time. One cannot envisage that in all circumstances. That is the only way in which I am presenting it. I do not have 88 specific examples of how it might occur. It is merely a probability, and I happen to attach higher importance to that probability than other people do.

Senator Roblin: I dare say that anything could happen, but I find that a pretty tenuous position. I suggest to you that, as the world has developed without the Free Trade Agreement, the same argument could be made when GATT comes into play, as you suggest and I agree it would, in the future. I must say that I find that an interesting argument but not one that carries me away.

You also mentioned that the fact that the transportation situation was not in the agreement would be a disadvantage. In what way would it be more disadvantageous than what we already have with respect to transportation? I put it to you that the situation is not changed very much by the Free Trade Agreement.

Professor Doern: Again, I was making more of a residual point on that item, and that is simply drawing to your attention the fact that some of the powers that are not in the agreement may, in the short run, be increasingly tested by American interests. I am not talking about government or regulators per se, but interests, if they are worried about being flooded by Canadian gas and so on, who may try to get their regulators to do a few things via the back door which they cannot do under the agreement. More consultation is supposed to occur as a result of the agreement.

So you may be right that it is not going to be as serious an issue as I make it out to be. Once you have left certain things out of the agreement and once you assume that a lot of interests are going to be testing the water in the next few years as to exactly what this stuff means, I am simply arguing that some of these interests may play the transportation card more frequently than they have in the past, but it is debatable.

Senator Roblin: I guess when we would not put cultural industries in the agreement, the United States had to keep something out also. There is always a tradeoff here.

I would like to pursue that a little further in thinking of the fact that if our interests are attacked under the Free Trade

[Traduction]

droits compensateurs et autres recours prévus dans l'Accord. Ainsi, le cas échéant, les pressions seront multiples.

On peut imaginer, pour prendre un exemple classique, qu'un gouvernement néo-démocrate, majoritaire ou minoritaire, est porté au pouvoir en Alberta. Ce gouvernement voudrait peut-être exercer certains pouvoirs provinciaux qui ont une incidence sur les exportations de pétrole et de gaz à l'extérieur de la province. On peut très bien imaginer un scénario de ce genre. À l'heure actuelle, rien ne s'oppose à l'exercice de ces pouvoirs mais cela susciterait bientôt certaines pressions qui vont prendre une tournure particulière sous le régime de l'Accord de libre-échange.

Les conséquences de l'Accord ne sont pas immédiates. Elles tiennent plutôt au climat politique qu'il va peut-être créer à la longue. On ne peut envisager toutes les possibilités mais c'est ainsi que je vois les choses. Je ne peux vous fournir 56 exemples précis de la manière dont cela peut se produire. C'est une simple probabilité, mais il se trouve que j'y attache plus d'importance que d'autres ne le font.

Le sénateur Roblin: Bien entendu, tout peut arriver, mais c'est là un argument plutôt mince. Je vous répondrai que, tout comme le monde a pu se passer jusqu'à maintenant de l'Accord de libre-échange, on pourrait en dire autant de la manière, et là-dessus je suis d'accord avec vous, dont le GATT sera appliqué dans l'avenir. C'est là un argument intéressant mais il ne m'impressionne pas outre mesure.

Vous avez également signalé que le fait de ne pas inclure les transports dans l'Accord était un désavantage. En quoi la situation sera-t-elle pire que ce qu'elle est actuellement? Selon moi, l'Accord de libre-échange n'y change pas grand-chose.

M. Doern: J'ai simplement mentionné le transport pour illustrer le fait que certains pouvoirs exclus de l'Accord pourraient, à court terme, être de plus en plus contestés par des intérêts américains. Je ne veux pas parler du gouvernement ou des organes de réglementation proprement dits, mais d'intérêts privés qui pourraient craindre d'être submergés par le gaz et les autres produits canadiens et qui pourraient vouloir amener les organes de réglementation à faire quelques petits tours de passe-passe que l'Accord ne permet pas. L'Accord est censé favoriser le processus de consultation.

Aussi, vous avez peut-être raison de dire que le problème ne sera pas aussi grave que je le laisse entendre. Je dis simplement que dans la mesure où certains aspects ne sont pas prévus dans l'Accord et où l'on peut s'attendre à ce que de multiples intérêts essaient d'en découvrir la signification précise au cours des prochaines années, certains vont peut-être jouer la carte des transports plus souvent que dans le passé. C'est toutefois un point de vue discutable.

Le sénateur Roblin: Comme nous avons soustrait nos industries culturelles aux dispositions de l'Accord, je pense que les États-Unis devaient faire de même dans un autre domaine. C'est toujours une question de donnant, donnant.

J'aimerais ajouter que si nos intérêts sont menacés aux termes de l'Accord de libre-échange, nous disposons d'un système

[Text]

Agreement, we have an absolutely unique system of bi-national panels, some of which have binding powers, which can deal with these matters. My point is that that seems to me to be a little better than a system where we are completely at the mercy of the American political-legal system.

There is perhaps not a perfect answer to problems of that nature, which I anticipate will arise. I think you are right that people will be looking for loopholes, but I suggest to you that the bi-national panels should provide some protection to Canadian interests in that respect.

Professor Doern: Mr. Chairman, I have a quick response to that. There are parts of the agreement that I like and there are some parts of the agreement that I do not like. However, I am much more supportive of the fact that some kind of dispute-settlement machinery has, in fact, been achieved. I think that is basically plausible.

Senator Roblin: I want to go on to another point, because it bothers a lot of senators. That is this concept of sharing. No one thought of sharing in the oil field and the gas field until quite recently; until we had the International Energy Authority put in place. However, is that not a strong mechanism for the sharing of our shortages in respect of those nations that are using oil under the IEA? I read the IEA as being more onerous so far as we are concerned than the rules under the FTA. Would you think that that was an incorrect reading?

Professor Doern: Senator, as we said earlier, the IEA is more onerous vis-à-vis oil. However, under the Free Trade Agreement, we now have other provisions vis-à-vis gas and so on. I am glad that the IEA exists and that we have that other mechanism. In fact, the other good thing about the Free Trade Agreement is that it has probably brought to the attention of Canadians the fact that the IEA does exist and that we have, in fact, made commitments to the Americans. In my opinion, it was the most unknown organization to which we ever made a fairly major policy commitment.

Senator MacEachen: Perhaps in Carleton University it was unknown, but it was widely known elsewhere.

Professor Doern: Senator, you could have fooled me.

Senator Roblin: I just cannot resist the temptation of putting in a plug for the pricing system as being what is probably the most effective mechanism that we have for equating supply with demand. I have to admit that there are crises in the operation of pricing systems which cause some anxiety and which will require action if they occur. However, I suggest that, so long as the federal government uses its power in a way that is not discriminatory with respect to American trade, they can raise as much money as they like from the energy industry to redistribute it. That is my view on that.

I would also remind the committee that not too long ago, we did not have sufficient natural gas in Canada. We were cutting down. However, when someone got the bright idea of raising the price, the explorers went out and found all kinds of gas and

[Traduction]

tout à fait unique de groupes spéciaux binationaux qui sont dans certains cas dotés de pouvoirs exécutoires et qui peuvent régler ces différends. D'après moi, cela vaudrait mieux que d'être entièrement à la merci du système politico-juridique américain.

Il n'y a peut-être pas de solution idéale pour les problèmes de cette nature qui, à mon humble avis, se poseront inévitablement. Vous avez raison de dire que les intéressés vont chercher des échappatoires, mais je pense que les groupes spéciaux binationaux protégeront dans une certaine mesure les intérêts canadiens à cet égard.

M. Doern: Monsieur le président, je peux répondre brièvement à cela. Il y a des parties de l'Accord qui me satisfont, et d'autres qui me gênent. Je crois toutefois que l'on a vraisemblablement trouvé un mécanisme pour régler les différends.

Le sénateur Roblin: J'aimerais aborder une autre question qui préoccupe de nombreux sénateurs, celle du partage. Personne n'avait songé à un partage dans le domaine du pétrole et du gaz jusqu'à tout récemment, jusqu'à la création de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Quoi qu'il en soit, le partage des pénuries par les pays consommateurs de pétrole qui font partie de l'AIE n'est-il pas une solution radicale? J'ai lu que nos obligations en tant que membre de l'AIE sont plus lourdes que les dispositions prévues dans l'Accord de libre-échange. Est-ce exact?

M. Doern: Monsieur le sénateur, comme nous l'avons dit précédemment, l'AIE est plus contraignante en ce qui concerne le pétrole. Toutefois, aux termes de l'Accord de libre-échange, il existe maintenant d'autres dispositions à propos du gaz, etc. Je me réjouis de l'existence de l'AIE et de cet autre mécanisme que nous avons à notre disposition. En fait, l'autre mérite de l'Accord de libre-échange, c'est qu'il a probablement fait connaître aux Canadiens l'existence de l'AIE de même que nos engagements à l'égard des Américains. À mon avis, c'était le moins connu des organismes auxquels nous sommes liés par des engagements très importants.

Le sénateur MacEachen: On ignorait peut-être son existence à l'université Carleton, mais cette agence est très connue ailleurs.

M. Doern: Vous m'en direz tant!

Le sénateur Roblin: Je ne peux m'empêcher de parler du système de fixation des prix, qui est probablement le mécanisme le plus efficace dont nous disposons pour équilibrer l'offre et la demande. Je reconnais que le fonctionnement de ce système pose parfois des problèmes angoissants qui exigent une intervention. Toutefois, dans la mesure où le gouvernement fédéral utilise ses pouvoirs sans exercer de discrimination à l'égard des États-Unis, il peut recueillir toutes les sommes qu'il veut de l'industrie énergétique et les redistribuer. C'est mon opinion.

J'aimerais aussi rappeler aux membres du Comité qu'il n'y a pas si longtemps, nous n'avions pas suffisamment de gaz naturel au Canada. Nous avons dû faire preuve de modération. Cependant, il a suffi que quelqu'un ait la brillante idée d'aug-

[Text]

now we have it coming out of our ears. It seems to me that although these things take time, the pricing system is pretty good.

Look at what the pricing system did to the efficiency of the Japanese economy when the oil and gas crisis arose. The Japanese coped with it in a way that makes us Canadians look like country hicks by taking advantage of that opportunity and readjusting their economy to deal with those prices. Instead of shielding their people from a force which could not be resisted—even by a government as strong as the Government of Canada, over time—the Japanese, by refusing to shield their people, did them a favour because they made them face up to the problem and deal with an energy economy and things such as that in a way in which no other nation in the world was able to do. Therefore if we wonder why it is that the Japanese are able to get ahead of us, one reason is because they are realists. I want our people also to be realists.

The Chairman: Senator Roblin, if I may, I am going to take that as a statement and not a question, and go to Senator Bosa.

Senator MacEachen: We have opposing statements.

Senator Roblin: Mr. Chairman, when I look at the competition there is on this committee, I think I am justified in making a statement for the record.

Senator Bosa: Professor Doern, under the terms of the agreement, have the provinces lost much control over their resources?

Professor Doern: I think that is the same question as was posed before. The answer is directly or immediately, no. However, over the long haul or potentially, yes, in my opinion.

Senator Bosa: However, you said in the absence of a specific situation. Let me provide you with a specific situation. Supposing Alberta found herself in the midst of a shortage of supply and decided to cut back on the amount of energy that the province produces. Would Alberta be violating the agreement?

Professor Doern: I do not believe so, senator, in the sense that it has to have some kind of export consequence before the agreement is violated.

Senator Bosa: You are saying that under the agreement, so long as we have the supplies we must continue to provide those supplies to the United States?

Professor Doern: Senator, if the scenario is that some future Premier of Alberta threatened to turn off the taps and the shortage was so bad or the politics were so bad that the premier threatened to do that, then it seems to me that the things we are talking about would be operating. We would be into a whole unique set of circumstances where, presumably, something would also have to be very bad on the U.S. side of the border as well in that kind of scenario. I am afraid my answers always sound like a cop-out because whenever you come up with a scenario that is that stark, my immediate answer is that that is the improbable and the Free Trade Agreement, like any other agreement, is partly designed on the

[Traduction]

menter les prix pour que les prospecteurs s'activent et découvrent toutes sortes de gisements, à tel point que nous avons maintenant du gaz à profusion. Il me semble que le système de fixation des prix est très efficace même s'il requiert du temps.

Voyez l'effet que ce système a eu sur l'économie nipponne au moment de la crise du pétrole et du gaz. Les Japonais ont si bien surmonté cette crise que nous, Canadiens, avons eu l'air de parfaits rustauds; ils ont profité de l'occasion pour réajuster leur économie de façon à faire face à ces prix. Le gouvernement nippon a refusé de protéger sa population d'une force contre laquelle même un gouvernement aussi puissant que le gouvernement canadien ne pouvait résister longtemps, et il lui a ainsi rendu service en l'obligeant à faire face à la musique et à composer avec une économie axée sur l'énergie, comme nulle autre nation n'a réussi à le faire. Aussi, si les Japonais ont réussi à prendre une longueur d'avance sur nous, c'est qu'ils sont réalistes. Je veux que nous soyons nous aussi réalistes.

Le président: Sénateur Roblin, il s'agit là d'une déclaration et non pas d'une question. Je vais donc céder la parole au sénateur Bosa.

Le sénateur MacEachen: Nous avons des déclarations qui s'opposent.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, compte tenu de la rivalité qui existe au sein de ce comité, je pense avoir le droit de faire une déclaration qui figurera dans le compte rendu.

Le sénateur Bosa: Monsieur Doern, aux termes de l'Accord, les provinces ont-elles perdu beaucoup de contrôle sur leurs ressources?

M. Doern: Je pense que cette question a déjà été posée. Dans l'immédiat ou de façon directe, la réponse est non. Je pense toutefois qu'à long terme, il faut répondre par l'affirmative.

Le sénateur Bosa: Vous dites cela dans l'absolu. Permettez-moi de vous donner un exemple précis. À supposer que l'Alberta soit aux prises avec des approvisionnements insuffisants et qu'elle décide de réduire sa production énergétique, contreviendrait-elle à l'Accord?

M. Doern: Je ne le pense pas, monsieur le sénateur; il faudrait qu'il y ait des conséquences sur le plan des exportations pour que l'Accord soit enfreint.

Le sénateur Bosa: Vous dites qu'aux termes de l'Accord, tant que nous avons des approvisionnements, nous devons continuer d'approvisionner les États-Unis.

M. Doern: Monsieur le sénateur, si vous parlez d'une situation hypothétique où la pénurie serait tellement grave ou le climat politique tellement malsain que le Premier ministre de l'Alberta menaçait de fermer le robinet, il pourrait en être ainsi. Ce genre de scénario suppose un ensemble de circonstances particulières ainsi qu'une situation tout aussi catastrophique chez nos voisins du Sud. Vous pensez sans doute que j'essaie de me défilier, mais vous parlez d'une situation hypothétique tellement rigide qu'il me faut d'emblée vous répondre qu'elle est improbable et qu'au moment de concevoir l'Accord de libre-échange, comme tout autre accord du reste, on a supposé que les parties en cause étaient passablement raisonnables

[Text]

assumption of reasonably normal behaviour on the part of reasonably reasonable people.

Senator LeBlanc (Beauséjour): That reminds me of what the British said when they saw Mossaddeq in his pajamas. They said that it was improbable.

Senator Roblin: That was 34 years ago.

The Chairman: Honourable senators, we have been almost an hour and a half with this witness. Perhaps, Senator Stewart, if you have one short question, you may proceed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes Mr. Chairman, I have one question and it is this: We have been told by Professor Doern that yes, we are giving up powers that, in the past, have been important to the maintenance of our federal political system where there have been high prices obtained for energy or where there has been a threatened shortage. However, we are also being told that we are not to worry because we will find powers that can be used to achieve those same purposes such as the environmental consideration powers. In other words, you seem to be saying, professor, that we will go through this whole operation and we will end up virtually where we were in the beginning, except that, of course, we are doing it by different doors. I suppose my question is: Is this trip really necessary? In other words, if we are going to be able to do just as much but by using different techniques, what are all these provisions about? Is this all a fake operation, as far as the real world is concerned?

Professor Doern: Senator, I have been attempting to get across a series of points, and with half of them I do not think I succeeded. I started out by saying that I am worried about the energy components of the agreement and that there were some losses of power which I think are not advisable. On the other hand it is not the case, it seems to me, that somehow by having this debate about free trade, an actual agreement and a serious discussion with respect to it, we are merely spinning our wheels and will end up in exactly the same place as we were before. I think the world will be different; there will be some potentially good things that will happen such as enhanced trade and the dispute-settlement mechanism and so on. However, there will be other areas where some future government, either at the provincial or at the federal level, may live to regret that we made some of these bargains. That is all I am really saying and it is a fairly cautious comment. However, I know of no other way of being reasonably honest about what the real world is like when you try to strike a deal. I did say that this was good trade policy, but I do not think it is necessarily great energy policy, and there is a difference. I think you could have the same kinds of arguments about the fact that the provisions in the banking and services sector may be good trade policy but are they good banking policy? In the same fashion, you could apply that same thought to agricultural policy or anything else. However, the fact remains that this agreement was driven by trade realities, trade bargainers and so on.

The Chairman: Professor, that is a very interesting distinction that you draw. It is the first time it has been put in those terms for us.

[Traduction]

et qu'elles adopteraient un comportement raisonnablement normal.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je vous rappelle que lorsque les Britanniques ont vu Mossadegh en pyjama, ils ont dit, eux aussi, que c'était improbable.

Le sénateur Roblin: C'était il y a 34 ans.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous entretenons avec le témoin depuis près d'une heure et demie. Sénateur Stewart, si vous avez une brève question, la parole est à vous.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma question est la suivante, monsieur le président: M. Doern dit que nous renonçons effectivement à des pouvoirs qui, dans le passé, ont contribué au maintien de notre régime politique fédéral lorsque les prix de l'énergie étaient élevés ou qu'il y avait une menace de pénurie. On nous dit cependant de ne pas nous inquiéter car nous aurons d'autres moyens d'arriver aux mêmes fins, en invoquant par exemple des considérations environnementales. En d'autres termes, vous nous dites qu'à l'issue de tout ce processus, nous aboutirons presque à notre point de départ, sauf que nous le ferons en empruntant des voies différentes. Ma question est la suivante: Ces démarches sont-elles vraiment nécessaires? À quoi servent toutes ces dispositions si nous aboutissons au même point mais par des moyens différents? S'agit-il d'une simple simulation?

M. Doern: Monsieur le sénateur, j'ai essayé d'expliquer différents points, mais mon message semble n'avoir passé qu'à moitié. J'ai d'abord dit que les aspects de l'Accord qui ont trait à l'énergie me préoccupent et qu'à mon avis, il n'est pas judicieux de renoncer à certains pouvoirs. Par contre, je ne dis pas qu'en discutant sérieusement du libre-échange et en souscrivant à un accord nous ne faisons aucun progrès et que nous nous retrouverons à notre point de départ. Je pense que la conjoncture sera différente; certains avantages pourraient en résulter, par exemple l'amélioration des échanges commerciaux, le mécanisme de règlement des différends, etc. Quoi qu'il en soit, le gouvernement fédéral ou les provinces regretteront peut-être d'avoir conclu cet accord dans d'autres secteurs. Je n'ai rien dit de plus; j'ai simplement fait une observation très prudente. À ma connaissance, c'est la seule façon d'être raisonnablement réaliste à propos de la conclusion d'un accord. J'ai dit qu'il s'agissait d'une excellente politique sur le plan commercial mais que ce n'était pas nécessairement une bonne politique du point de vue énergétique; c'est là toute la différence. Je pense que les mêmes arguments valent dans d'autres domaines: les dispositions qui ont trait au secteur des banques et des services sont peut-être excellentes du point de vue commercial, mais le sont-elles en ce qui concerne la politique bancaire? On peut faire valoir ces mêmes arguments dans le cas de la politique agricole ou dans d'autres domaines. Toutefois, un fait demeure: ce sont des intervenants commerciaux, des négociateurs commerciaux, etc., qui ont été les maîtres d'œuvre de cet accord.

Le président: Vous apportez là une nuance très intéressante. C'est la première fois que l'on nous présente la situation en ces termes.

[Text]

Senator Stollery, do you have a short question?

Senator Stollery: Yes, I have a short question, Mr. Chairman. Professor, one thing you have not talked about is the fact that we are introducing the very litigious Americans into our trading arrangements. The Government of Canada does not merely have to deal with the Canadian provinces. Have we now not introduced into the Canadian energy policy a very large and possibly difficult unknown when we have introduced this litigious scene in Washington, in view of the enormous interest that will develop when this thing is in place?

Professor Doern: At one level some new forms of consultation and litigious behaviour will undoubtedly occur, but at certain other times they will also be shut out. I gather that you are looking at this in other settings, or on other occasions, but if one followed the lumber dispute, or any of the other issues or types of litigation, it is clear that that is the ultimate in litigious nightmares. I think that the agreement does restrain those to a considerable extent. It may, at the same time, invent a few others; but those, at least, have to obey some rules of the new game. That is where there is an advantage to the small country—that is, that if certain rules are set up which the giant must also obey, then the smaller country does gain some benefits. But again, it is an art, not a science, as to what the configuration of the benefit costs are.

The Chairman: I will forgo the one or two questions I have on my sheet, in deference to Senator MacEachen, who would like to make a closing statement.

Senator MacEachen: It is just an observation, and it will be very brief. I noticed that Professor Doern had stated that it was not a great energy policy but that there were merits elsewhere, like the dispute-settlement mechanism, and so on. I noticed one the characteristics of a number of our witnesses is that they found the main merits of the Free Trade Agreement outside their own area of expertise—and we have had it again. His area of expertise is energy, and he finds that wanting. But “sharing isn’t bad; the dispute settlement is good”. But that is just an observation. It is not intended to be constructive.

Professor Doern: If you have a solution to that problem, let me know.

The Chairman: Professor Doern, on behalf of the committee, I thank you very much for coming here and giving us your most stimulating testimony. We appreciate it very much. Thank you.

Honourable senators, we will now move away from the subject of energy and back to the dispute-settling mechanism in further preparation of our visit to Washington on the study of the dispute-resolution mechanism in the Free Trade Agreement.

I would, therefore, ask Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator with the Trade Negotiations Office, who, as you will all recall, appeared before the commit-

[Traduction]

Sénateur Stollery, avez-vous une question brève?

Le sénateur Stollery: Oui, monsieur le président. Monsieur Doern, vous n’avez pas mentionné le fait que nous laissons ainsi intervenir dans nos ententes commerciales des Américains très ergoteurs. Le gouvernement du Canada ne doit plus simplement s’entendre avec les provinces canadiennes. Lorsque nous avons ouvert la porte à ces litiges à Washington, n’avons-nous pas introduit dans la politique énergétique canadienne une très grande inconnue qui pourrait s’avérer problématique, compte tenu des intérêts énormes qui seront en jeu quand l’Accord entrera en vigueur?

M. Doern: Il y aura dans certains cas de nouvelles formes de consultations et de contestations, mais dans d’autres, on suprimera les difficultés de cet ordre. Le différend à propos du bois d’œuvre ou les autres problèmes ou contestations semblables représentent probablement les différends les plus cauchemardesques. Je pense que l’accord permet d’éviter, dans une large mesure, ce genre de situations. Il permet peut-être d’autres types de contestations, mais pour celles-ci il faudra au moins respecter certaines règles du nouveau jeu. C’est ce qui est avantageux pour le pays le moins puissant: le plus puissant doit lui aussi se conformer aux règles qui ont été établies. Mais je le répète, c’est un art et non pas une science que d’en prévoir les coûts et les avantages.

Le président: Je vais renoncer à une ou deux questions que j’avais notées pour céder la parole au sénateur MacEachen. Il aimerait, pour terminer, faire une déclaration.

Le sénateur MacEachen: Il s’agit simplement d’une observation, et je serai très bref. M. Doern a dit que l’Accord n’était pas extraordinaire du point de vue énergétique mais qu’il avait des mérites dans d’autres domaines, par exemple en ce qui concerne le mécanisme de règlement des différends, etc. J’ai remarqué qu’un certain nombre des témoins que nous avons entendus voient les principaux mérites de l’Accord de libre-échange en dehors de leurs domaines de compétence. C’est le cas encore une fois. Le témoin est un spécialiste des questions énergétiques et il considère que les dispositions à cet égard laissent à désirer. Par contre, il n’a rien à redire en ce qui concerne le partage ou le règlement des différends. Il s’agit simplement d’une observation qui ne se veut pas nécessairement constructive.

M. Doern: Si vous trouvez une solution à ce problème, je vous saurais gré de m’en faire part.

Le président: Monsieur Doern, au nom du Comité, je vous remercie de vous être déplacé pour nous faire part de votre témoignage très intéressant. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant délaissier les questions énergétiques et revenir au mécanisme de règlement des différends qui est prévu dans l’Accord de libre-échange, afin de nous préparer à la visite que nous ferons à Washington pour étudier cette question.

Je demanderais donc à M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en chef du Bureau des négociations commerciales, qui comme vous vous en souviendrez a comparu devant

[Text]

tee last November, to give his overview of the overall agreement, specifically, in his presentation, to simply take us through the present mechanism as it applies on both sides of the border when a dispute arises, including appeals to the court system and/or the GATT. I would also ask him to describe that same system, in rather simple steps, in terms of the new Free Trade Agreement where we do not have access to the court system but we can make a choice to go to the GATT or to the dispute-settling mechanism. I would also ask him to describe any comparisons he might have between this Free Trade Agreement relative to disputes and other free trade agreements as they relate to disputes. I would ask you today not to deal again with the whole agreement as you attempted to do when you first came before the committee.

Ambassador Ritchie is accompanied by Mr. John Coyne of Osler, Hoskin & Harcourt. He is a leading authority on Canada's anti-dumping and countervail system and was legal adviser to the Canadian negotiating team. Also with Mr. Ritchie, is Mr. Konrad von Finckenstein, the senior general counsel to the trade negotiations.

I would ask you to please proceed, Ambassador Ritchie, and then we will have questions from members.

Mr. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief Negotiator, Trade Negotiations Office: Thank you, Mr. Chairman. I came here prepared to answer questions that members might have.

At the outset, in attempting to make better use of the time available, we would be pleased to sketch out the answers to some of the points you have described. I should stress that I am a trade policy hand, not a lawyer but, as you indicated, I am accompanied by our top government trade lawyer, Mr. von Finckenstein. He has recently been appointed Assistant Deputy Minister for Trade in the Department of Justice. Of course, Mr. Coyne is known to you as the leading Canadian authority in these matters.

Briefly, by way of background, perhaps I could sketch what other arrangements do provide, as you requested, and then move to what we have under the proposed free trade arrangement and how that would modify the present process. I should, perhaps, begin by making a fairly fundamental distinction between two kinds of matters that give rise to disputes. One kind is really an intergovernmental issue, that is, one government takes an action which another government regards as protectionist. It could take the form of tariffs, quantitative restrictions, restrictive procurement measures or other non-tariff barriers.

The second kind, which my former colleague, Rodney Grey, has described as "contingency protection", I would be inclined to describe as "contingency protectionism" and it is that set of matters relating more to the disputes between governments and the private parties of another country. The Americans like to call this "unfair trade." When I hear that term I run for the hills. What it specifically covers is matters such as emergency import safeguards as in the case of shakes and shingles; anti-

[Traduction]

notre comité en novembre dernier pour nous exposer les grandes lignes de l'Accord, de simplement nous expliquer comment fonctionne ce mécanisme de part et d'autre de la frontière lorsqu'un différend survient, y compris les appels dont sont saisis les tribunaux ou le GATT. Je lui demanderais aussi de nous décrire ce même système en termes simples, lorsque, conformément au nouvel Accord de libre-échange, nous n'avons pas accès au système des tribunaux mais que nous pouvons recourir au GATT ou au mécanisme de règlement des différends. Je lui demanderais aussi de comparer les dispositions de l'Accord de libre-échange qui ont trait aux différends et celles d'autres accords analogues. Je lui saurais gré, aujourd'hui, de ne pas passer en revue l'ensemble de l'Accord comme il a essayé de le faire au moment de sa première comparaison.

M. Ritchie est accompagné de M. John Coyne, de la société Osler, Hoskin & Harcourt. Celui-ci est un spécialiste du système canadien de droits compensateurs et antidumping et il a été conseiller juridique de l'équipe de négociation canadienne. M. Ritchie est aussi accompagné de M. Konrad von Finckenstein, avocat général principal au chapitre des négociations commerciales.

Je vous cède donc la parole, M. Ritchie. Les membres du Comité pourront ensuite vous poser des questions.

M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en chef du Bureau des négociations commerciales: Je vous remercie, monsieur le Président. Je suis prêt à répondre aux questions de vos membres.

Tout d'abord, pour essayer d'utiliser au mieux le temps dont nous disposons, nous allons répondre à certaines des questions que vous avez soulevées. Je vous signale que je m'occupe de la politique commerciale mais que je ne suis pas avocat; aussi, comme vous l'avez indiqué, j'ai demandé à M^e von Finckenstein de m'accompagner. C'est le spécialiste par excellence des questions commerciales pour le gouvernement fédéral. Il vient tout juste d'être nommé sous-ministre adjoint au commerce au ministère de la Justice. Comme vous le savez sans doute, M. Coyne est l'autorité canadienne en la matière.

Je pourrais peut-être, comme vous l'avez demandé, rappeler brièvement ce que les autres ententes prévoient avant de parler de l'actuel projet d'Accord de libre-échange et des modifications qu'il entraînerait par rapport à la situation actuelle. Je devrais peut-être commencer par faire une distinction fondamentale entre les deux types de questions qui donnent lieu à des différends. Il y a d'abord les différends d'ordre intergouvernemental, par exemple lorsqu'un gouvernement adopte une mesure que son vis-à-vis juge protectionniste. Il peut s'agir de droits de douane, de restrictions quantitatives, de mesures restrictives concernant les marchés publics ou d'autres barrières non tarifaires.

Dans un deuxième temps, il y a ce que mon ancien collègue, Rodney Grey, appelait les «protections en cas d'imprévu» et que je me plais à décrire comme du «protectionnisme préventif»; il s'agit de différends entre les gouvernements et les entreprises privées d'un autre pays. Les Américains parlent en ce cas de «pratiques commerciales déloyales». Cette expression me fait dresser les cheveux sur la tête. Il s'agit notamment de garanties d'importation imposées d'urgence comme dans le cas

[Text]

dumping duties—a recent case would be potash; countervailing duties—a recent case would be softwood lumber. Those are quite different animals and are treated quite differently in the current practice. They would be treated differently in the free trade arrangement and they are treated differently under the arrangements that now exist among other countries.

The principal framework for a dispute-settlement mechanism internationally in this field is the GATT. We remain very much committed to the GATT and, over the years, we have played a major role in its architecture. We regard that as a very important and efficient mechanism for the settlement of most disputes.

In the multilateral negotiations we will be proposing some improvements to that apparatus. There are some features of the GATT which are very important to understand from the outset and which Mr. Grey, I understand, touched on in part of his presentation. One is that, unlike a true dispute-settlement mechanism, we are talking here about an agreement among contracting parties. There was originally intended to be a quite different structure—the international trade organization, which would have involved a sort of super-national resolution of disputes, but that was rejected largely because the United States regarded it as an unacceptable intrusion into its sovereignty.

Over the years, the GATT has developed a system of multilateral expert panels and has made those, I think, arguably increasingly effective through the use of expert rosters which often, though not always, have been followed. Those panels are intended to seek a resolution of the dispute and to facilitate a conciliation-cum-mediation of a largely political nature, failing which they make a recommendatory report to the GATT council which must be approved by the GATT council for it to have effect.

In most cases, that approval is forthcoming. However, there have been five recent instances where that has not been the case.

If that process does come to its conclusion, then you go to the next basic principle of the GATT which is that it is a trade agreement seeking to establish a balance of rights and obligations, and the remedy, if one country impairs or nullifies the rights and obligations that others enjoy, is to rebalance the agreement. That is done either through the withdrawal of the offending measure or through some compensatory action—either compensation offered to the affected parties or retaliation by the affected parties. It is a system very dependent on negotiation-cum-retaliation.

In our judgment, the GATT record has been pretty good particularly considering the environment in which it was created and in which it has had to work. It started in an environment of international anarchy and has brought a substantial measure of order to that regime. Its record is a lot better on the traditional measures of protection than on so-called contingency protectionism, that is to say, when it comes to traditional measures such as tariffs, surcharges and that type of thing.

[Traduction]

des bardeaux de cèdre, de droits antidumping comme ceux dont il a été question récemment dans le cas de la potasse et de droits compensateurs comme ceux imposés récemment à l'égard du bois d'œuvre. Ce sont des questions très différentes, qui sont actuellement traitées comme telles. Elles le seraient aux termes d'un accord de libre-échange et le sont en vertu des ententes actuelles conclues par d'autres pays.

Dans ce domaine, le GATT est la principale structure de règlement des différends d'ordre international. Nous demeurons d'ardents défenseurs du GATT et, au fil des ans, nous avons participé de près à son édification. Nous considérons que c'est un mécanisme très important et efficace pour le règlement de la plupart des différends.

Nous proposerons certaines améliorations à ce mécanisme dans le cadre des négociations multilatérales. Il y a certains aspects du GATT qu'il est très important de comprendre dès le départ et dont M. Gray vous a touché un mot dans sa présentation, si j'ai bien compris. Premièrement, on parle ici d'un accord entre des parties contactantes et non pas d'un véritable mécanisme de règlement des différends. On envisageait au départ une structure tout à fait différente, une organisation commerciale internationale dans le cadre de laquelle les différends auraient été en quelque sorte réglés au niveau supranational; l'idée a toutefois été rejetée en grande partie parce que les États-Unis y voyaient une atteinte inacceptable à leur souveraineté.

Au fil des ans, le GATT a mis sur pied un ensemble de groupes spéciaux qui, à mon avis, sont devenus plus efficaces grâce à l'établissement d'une liste d'experts qui est généralement respectée. Ces groupes sont censés trouver une solution aux différends et faciliter une conciliation avec médiation d'une nature très politique, faute de quoi ils soumettent une recommandation au conseil du GATT, laquelle doit être approuvée par celui-ci pour prendre effet.

Dans la plupart des cas, le conseil donne son approbation. Récemment, il a toutefois refusé de le faire à cinq occasions.

Passons maintenant au prochain principe fondamental du GATT: il s'agit d'un accord commercial qui vise à équilibrer les droits et les obligations contractées. Si un État compromet ou annule les droits et obligations des autres, la solution consiste à rééquilibrer l'accord. On y parvient soit par la suppression de la mesure préjudiciable ou par des mesures compensatoires, qu'il s'agisse d'une compensation offerte aux parties lésées ou de représailles exercées par ces dernières. C'est un système qui s'inspire largement du principe de la négociation avec représailles.

À notre avis, le dossier du GATT est très satisfaisant, notamment si l'on tient compte du contexte dans lequel il a été créé et dans lequel il a dû évoluer. Il est né dans un climat d'anarchie internationale et a réussi à remettre passablement d'ordre dans le système. Ses réussites sont beaucoup plus brillantes à l'égard des mesures protectionnistes traditionnelles qu'en ce qui concerne le protectionnisme préventif, en d'autres termes, lorsqu'il est question de mesures traditionnelles comme

[Text]

Typically, it has taken about 15 months from the time a panel was requested to the time that a GATT report is adopted. As I said, in some cases, the report has never been adopted. We are looking at about 15 months, so you have a few months before and then, when normal discussion fails, you go to a panel and that takes an average of 15 months. A panel report is adopted and, hopefully, action then follows.

Some play more by the rules than others. There have been cases where the results have been quite satisfactory and others where there have obviously been problems. One of the latter examples has to do with the effective embargo that the United States applied on imports of Canadian uranium. Having developed the industry largely on the basis of supplying American requirements, they then took action which effectively shut us out of that market with devastating effects on the Canadian industry.

As I recall, we first took aim at that around 1970, or so, and by the early 1980s the Americans finally agreed to cease the offending practice, to have it subsequently reinstated a couple of years later by a judge in the United States who chose to interpret the American law in a way which reimposed the embargo.

That is an example of the kind of dispute that has been frustrating in the past, but by and large the GATT record has been fairly good.

Its record on contingency protectionism has been much less satisfactory for several reasons, the most important of which is that these instruments are fairly new. It is only as tariffs and other barriers come down that these other measures become increasingly important, particularly in the United States.

In the Tokyo Round we did work out some codes. I recall the code on subsidies. I headed our GATT division then and also the first working party on that issue. We were not displeased with the result which left a loose code in respect of subsidies; unfortunately, it also left a loose code in respect of countervailing duties against subsidies, and the result has been a number of actions against Canada in recent years which have given us considerable difficulty.

One of the classic examples is, of course, the United States DISC, the Domestic International Sales Corporation, which was set up in the early 1970s and clearly constituted an export subsidy and was highly offensive to us. We, among others, complained.

We complained in 1973 and got a panel in 1976, and by the early 1980s a report was adopted. More or less, and after a fashion, that was subsequently implemented by the United States through a fairly technical change in the regulation, which meant it no longer offended so directly against the GATT code, although it still causes us problems.

[Traduction]

les droits de douane, les surtaxes et autres mesures de cet ordre.

Il faut habituellement compter 15 mois entre le moment où est demandée la constitution d'un groupe spécial et celui de l'adoption d'un rapport du GATT. Comme je l'ai dit, le rapport n'est pas toujours adopté. Il faut compter environ 15 mois, vous avez donc quelques mois devant vous puis, lorsque le processus normal de discussion échoue, vous soumettez le différend à un groupe spécial qui arrive à une décision au bout de 15 mois en moyenne. Il est alors à souhaiter qu'on donne suite au rapport qu'il aura adopté.

Certains procèdent davantage selon les règles que d'autres. Dans certains cas, les résultats ont été assez satisfaisants, dans d'autres il y a de toute évidence eu des problèmes. Je pense, notamment, à l'embargo qu'ont efficacement imposé les États-Unis sur les importations d'uranium canadien. En effet, notre industrie s'était grandement développée en fonction du marché américain et les États-Unis ont réussi, par ce moyen, à nous en écarter, causant des effets dévastateurs au sein de l'industrie canadienne.

Si j'ai bonne mémoire, nous avons commencé à protester à ce sujet vers 1970 et, au début des années 1980, les Américains ont finalement accepté de ne plus avoir recours à cette pratique préjudiciable jusqu'à ce qu'elle soit réintroduite quelques années plus tard par un de leurs juges qui a interprété la législation américaine en ce sens.

C'est le type de différends qui nous a posé des problèmes par le passé, mais le GATT a en général donné d'assez bons résultats.

Le GATT a cependant donné des résultats beaucoup moins satisfaisants à l'égard des mesures protectionnistes spéciales pour plusieurs raisons, la principale étant parce que l'application de ces mesures est relativement récente. Ce n'est que lorsque ces tarifs et autres obstacles de ce genre tombent que ces mesures spéciales, prennent de l'importance, plus particulièrement aux États-Unis.

Au cours du Tokyo Round, nous avons établi des codes. Je me rappelle du code des subventions. J'étais chef de la division du GATT à l'époque et du groupe de travail sur la question. Nous étions assez satisfaits des résultats obtenus: un code de subventions assez souple. Malheureusement, le code relatif aux droits compensateurs imposés en contrepartie des subventions était également d'application assez lâche, de sorte que le Canada a fait l'objet d'un certain nombre de poursuites qui nous ont causé considérablement de problèmes ces dernières années.

Un cas classique est bien sûr celui de la subvention à l'exportation accordée par le truchement de la Société d'opérations internationales de ventes (DISC) des États-Unis, fondée au début des années 1970, qui nous était grandement préjudiciable. Nous avons porté plainte, comme bien d'autres.

Nous avons porté plainte en 1973. Le rapport du groupe d'experts formé en 1976 a été adopté au début des années 1980. Les États-Unis en ont ultérieurement tenu compte jusqu'à un certain point en apportant une modification plus ou moins de forme à leur réglementation, de façon à ne plus aller

[Text]

So in this field I would have to say that we do not view the GATT record as having been a good one because it has been too new and the basic codes have not been solid enough. Of course, the other major feature of the GATT that was distressing was that the GATT essentially covers trade in goods only; it does not extend to management services and investment, which are quite a different animal.

There have been a number of other agreements. The chairman has asked me to sketch briefly the practice in them. One which I will sketch more by way of dismissing as an analogy is the European Common Market, now the European Community. I dismiss it only because it was clearly aimed at a much higher degree of political integration than was envisaged here. It involved supra-national institutions and, indeed, a judicial institution, the European Court of Justice. It is also worth noting that among the European countries there has been much less use made of the measures of contingency protectionism that the Americans so enjoyed, such as countervailing duties and anti-dumping.

The European Free Trade Arrangement is a much looser confederation, and the dispute-settlement mechanism, consequently, is a much looser mechanism. It involves a council which reviews matters in dispute. It relies upon negotiation to resolve those disputes. The council can take decisions, but the decisions are not binding on any of the parties, and the principal discipline, of course, is that of direct retaliation.

More recently, the Australian and New Zealand Free Trade Arrangement has been held up as an example of dispute mechanism where, again, essentially the provision is a requirement to consult. If parties are not satisfied with the result of consultation, they may retaliate. Again, that is possible because there is much less reliance on the new measures of anti-dumping and countervail.

Finally, the U.S.-Israel Agreement does involve a joint committee to manage the agreement which may refer disputes to a three-person panel. The recommendations of that panel are non-binding, and again the reliance is upon negotiation, and if that fails, retaliation.

Our objectives in these negotiations, as laid out by the Prime Minister at the outset, were not only to achieve open access to the U.S. market, but also the security of that access, and the concern, as senators are very much aware, was the threat that U.S. protectionism would act as a deterrent to investment in Canada, and that threat increasingly, and particularly in the form of the use of contingency protectionism, resulted in not only threatening to impair future concessions, but in fact it impaired the valuable concessions that had been negotiated over the past 40 years, principally because the Americans had engaged in a much more expanded use—and indeed I would say abuse—of certain of their trade remedy measures.

[Traduction]

à l'encontre aussi directement du code du GATT. Mais nos difficultés n'ont pas cessé pour autant.

Dans ce domaine, le GATT ne s'est pas montré pour nous très utile parce qu'il s'attaquait à des pratiques trop nouvelles et à des codes fondamentaux qui n'étaient pas suffisamment solides. Le GATT présentait bien sûr une grave lacune: il ne s'appliquait essentiellement qu'au commerce des biens et ne touchait pas aux services de gestion ni aux investissements, qui sont une toute autre paire de manches.

Il existe d'autres accords de ce type. Le président m'a demandé d'en expliquer brièvement les procédures à ce titre. Je prendrai d'abord l'exemple d'un accord de libre-échange peu semblable à celui dont il est question ici, le Marché commun européen ou la Communauté européenne. Il diffère de l'accord Canado-Américain simplement en ce qu'il visait une intégration politique beaucoup plus grande que ce dernier et qu'il mettait en cause des institutions supranationales et, de fait, une institution judiciaire, la Cour de justice européenne. Il convient également de signaler que les pays européens avaient beaucoup moins recours à des mesures protectionnistes spéciales, comme les droits compensateurs et antidumping, au moment de la constitution du Marché commun que les Américains ne le font à l'heure actuelle.

L'accord de libre-échange européen crée une confédération beaucoup plus souple dont le mécanisme de règlement des différends est aussi beaucoup plus souple. Il établit un conseil chargé d'étudier les différends qui procède par voie de négociations. Ce conseil peut prendre des décisions qui ne sont toutefois pas exécutoires pour les parties et la rétorsion est bien sûr la mesure la plus employée.

Plus récemment, on a cité en exemple le mécanisme de règlement des différends de l'accord de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui n'exige essentiellement que la tenue de consultations. Si les parties ne sont pas satisfaites des résultats des consultations, elles peuvent prendre des mesures de rétorsion. Ce mécanisme est aussi valable dans ce cas parce que ces deux pays ont beaucoup moins recours que les États-Unis à des mesures antidumping et compensatrices.

Enfin, l'accord entre les États-Unis et Israël prévoit effectivement la création d'un comité mixte chargé de voir à l'application de l'accord et qui peut soumettre des différends à un groupe spécial composé de trois personnes. Les recommandations de ce groupe spécial n'ont pas force obligatoire. Il faut là encore procéder à des négociations et, en cas d'échec, à l'adoption de mesures de rétorsion.

Comme l'avait déclaré le premier ministre dès le début, nous avions pour objectifs dans ces négociations d'obtenir, non seulement un accès amélioré au marché américain, mais également un accès plus sûr. Nous craignons cependant, comme le savent très bien les sénateurs, que la menace d'adoption de mesures protectionnistes de la part des États-Unis ne dissuade d'éventuels intéressés d'investir au Canada. Cette menace, plus particulièrement en ce qui a trait au recours à la protection spéciale, risquerait non seulement d'empêcher de nouvelles concessions, mais avait déjà porté atteinte à de précieuses concessions négociées au cours des 40 dernières années, surtout parce que les Américains avaient bien davantage usé—

[Text]

So what we sought was, first, a binding dispute-settlement regime, at least when it came to those critical trade remedy matters, one which would reduce the reliance on negotiation and retaliation for the simple reason of the imbalance of economic power between the two countries and the fact that, in order to achieve relatively greater benefits, Canada would be undertaking relatively greater adjustment, and, therefore, would be less able to invoke the threat of retaliation with any credibility.

So the first objective was a binding system of dispute settlement, and second, that that be on the basis of a clear and self-contained set of rules which would go beyond the GATT rules, which were too soft, and our domestic legislations, which were consistent with the GATT rules but left a great deal to be desired.

I would be pleased to answer any questions with respect to how those negotiations proceeded, but let me move to sketch to you what we did in fact achieve as the end result, again in two major categories, the first the more traditional issue of protectionism, what the Americans like to call "fair trade", and these are covered in Chapter 18 of the Free Trade Agreement.

If the chairman permits, we have a graph which I can refer to as I work my way through how these mechanisms will function. Let me again stress that I am now talking about Chapter 18. I will talk about Chapter 19, which has to do with the more specific issues of anti-dumping, countervail and related measures later.

The Chairman: Is it agreed that this three-page document be attached to the proceedings of today?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Ritchie: I will begin with the last page, which is headed, in the right-hand corner, "Articles 1804-1807." This has to do with the general dispute-settlement mechanism, which is the mechanism which would apply to all matters but the anti-dumping, countervailing duty matters and financial services. It would apply to all other disputes with respect to goods, services and investment.

The Chairman: For the benefit of those reading the proceedings, should this third page be read from the top down?

Mr. Ritchie: Yes, Mr. Chairman.

As I said, this deals with the kinds of issues that usually arise between governments. If we do something that the Americans do not like, or if they do something that we do not like, the issue is raised, and there is provision for consultation. It goes to a joint commission, which is a fancy term for the two ministers of trade, and then, typically, we would move down the right-hand column on that page; that is to say, either party would seek a panel and obtain a panel as a matter of right. That is an automatic procedure. We can get into the procedures covering the composition of the panel if members wish. It would make its recommendation to the commission, and at

[Traduction]

je dirais même abusé—de certaines de ces mesures protectionnistes.

Nous voulions donc en premier lieu établir un mécanisme de règlement ayant force obligatoire, du moins en ce qui a trait aux mesures protectionnistes, qui ne reposerait pas tout autant sur la négociation et la rétorsion, pour la simple et bonne raison que les deux pays n'ont pas la même puissance économique et que pour tirer partie de l'accord le Canada aurait à faire relativement plus d'aménagements et serait donc moins en mesure d'invoquer avec crédibilité la menace de rétorsion.

Nous avons donc comme premier objectif d'instituer un mécanisme exécutoire de règlement des différends et, comme deuxième objectif, d'élargir à ce titre des règles claires et distinctes allant au-delà des règles du GATT, qui étaient trop souples, et de nos lois qui étaient conformes aux règles du GATT mais laissaient énormément à désirer.

Cela me ferait plaisir de répondre à vos questions sur le déroulement de ces négociations, mais permettez-moi d'abord de vous exposer les résultats que nous avons effectivement obtenus, dans deux catégories principales, la première étant celle, plus traditionnelle, du protectionnisme, ce que les Américains aiment appeler «pratiques commerciales loyales,» qui fait l'objet du chapitre 18 de l'accord de libre-échange.

Avec votre permission, monsieur le président, nous avons fait un tableau auquel je pourrais me reporter pour vous expliquer comment fonctionneront ces mécanismes. Je répète que je parle maintenant du chapitre 18. Je parlerai plus tard du chapitre 19, qui porte sur les questions plus précises des mesures antidumping et compensatrices ainsi que des mesures connexes.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord pour que ce document de trois pages soit porté en annexe aux délibérations d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

M. Ritchie: Je vais commencer par la dernière page qui porte, dans le coin droit, le titre «Articles 1804-1807». On y traite du mécanisme de règlement des différends qui s'appliquerait à toutes les questions en litige, exception faite de celles des droits antidumping et compensateurs ainsi que des services financiers. Il s'appliquerait à tous les différends concernant les biens, les services et les investissements.

Le président: Pour ceux qui liront les délibérations, faut-il lire cette troisième page de haut en bas?

M. Ritchie: C'est cela, monsieur le président.

Je le répète, ces articles concernent des différends qui surgissent habituellement entre gouvernements. Si nous prenons des mesures que désapprouvent les Américains—ou l'inverse—il est possible de demander la tenue de consultations. Le différend est alors soumis à une commission mixte, une expression pompeuse pour désigner les deux ministres du Commerce; on suivrait alors la procédure énoncée dans la colonne de droite de la page: la partie s'estimant lésée demanderait la formation d'un groupe d'experts et l'on accèderait à sa demande. C'est automatique. Nous pouvons étudier en détail la composition d'un tel groupe si les membres du comité le désirent. Le groupe

[Text]

that point either the issue would be resolved on the basis of the panel finding or on the basis of political negotiation at the level of the commission, or there would not be resolution. If there were no resolution, we would then have to resort to either the suspension of benefits by either party or retaliation by either party.

The Chairman: Go slowly. After the commission has received the panel recommendation it splits. Sorry, if there is a resolution you go to implementation, and if there is no resolution you have a suspension of benefits by the other party or retaliation is possible.

Mr. Ritchie: That model is the GATT kind of model. There are consultations and a commission instead of the GATT council, and the use of the panel. It is a recommendatory model rather than a binding model.

The other channel would be used only in the event that there was prior agreement to binding arbitration, and specifically, in the case of import safeguards, where by definition binding arbitration is provided for.

Let me dismiss the other cases first. It is unlikely that there would be prior agreement to binding arbitration other than in the case of import safeguards. Our experience with the IJC, the International Joint Commission, and with other instances has been that typically, where there is a matter of serious dispute that does not lend itself to political accommodation, it is highly unlikely that the other party will submit itself to be bound by the findings of the panel if it has the option. The normal circumstance will instead be, as I said, to go down that right-hand channel.

However, import safeguards are specifically covered by Chapter 11 of the agreement. That provides rules governing when those import safeguards may be applied. First, in the case of bilateral measures they may only be applied for a period of up to three years and then only during a transitional period; in the case of global measures they may only be applied to the other party under exceptional circumstances, which are defined within the agreement.

Second, Chapter 11 provides rules governing how the safeguards are to be applied. In the event of bilateral safeguards, they must take the form of a snap back of the tariff to the prevailing MFN rate. In the case of global quotas or safeguards, the formula would be that historic levels of access would be protected, allowing for the trend of that access with some provision for growth. Finally, there is provision for compensation, which I am sure members of this committee are aware, is not the case under the GATT.

Furthermore, under article 1806 there is provision for compulsory binding arbitration in respect of all three of those matters. That is to say, at the instance of either party the arbitration will be binding and may address one or all of the issues of whether there were grounds to apply the safeguard, whether the safeguard was correctly applied and whether the compensation offered was sufficient. That is binding arbitration. If the offending party were not to comply, recourse would then be had either to the termination of the whole agreement or to the suspension of equivalent benefits.

[Traduction]

ferait des recommandations à la commission. Le différend pourrait être réglé conformément aux recommandations du groupe d'experts ou par voie de négociations politiques au niveau de la commission, ou ne pas être réglé du tout. Dans ce dernier cas, il faudrait alors suspendre les avantages accordés à l'autre partie ou avoir recours à des mesures de rétorsion.

Le président: Lentement, je vous prie. Après avoir fait ses recommandations à la commission, le groupe se sépare. Je m'excuse, s'il y a règlement, on passe à la mise en œuvre et s'il n'y a pas de règlement, il y a suspension des avantages par la partie plaignante ou on a recours à la rétorsion, n'est-ce pas?

M. Ritchie: Ce type de procédure s'inspire du modèle du GATT. Le conseil du GATT est remplacé par une commission et il y a consultation et recours à un groupe d'experts. Cette formule prévoit des recommandations plutôt que des prescriptions.

L'autre formule n'est utilisée que si les parties s'entendent au préalable pour procéder par arbitrage exécutoire, plus précisément dans le cas de sauvegardes à l'importation pour lesquelles il est prévu qu'il y aura recours à l'arbitrage exécutoire.

Permettez-moi d'écarter d'abord les autres possibilités. Il est peu probable que les parties s'entendent au préalable pour procéder par arbitrage exécutoire, si ce n'est dans le cas des sauvegardes à l'importation. D'après ce que nous savons des travaux de la Commission mixte internationale et d'autres instances, les parties sont très peu susceptibles, s'il y a un sérieux différend qui ne peut être réglé par voie de négociations politiques, de s'assujettir aux recommandations d'un groupe d'experts si elles peuvent faire autrement. En effet, elles suivent normalement la procédure figurant dans la colonne de droite.

Les sauvegardes à l'importation font l'objet du Chapitre 11 de l'Accord qui énonce les règles régissant les modalités d'application des sauvegardes à l'importation. En premier lieu, dans le cadre de mesures bilatérales, elles ne peuvent être appliquées que pour une période maximale de trois ans et qu'au cours d'une période de transition; dans le cas de mesures globales, elles ne peuvent être imposées à l'autre partie que dans les circonstances exceptionnelles définies dans l'Accord.

En deuxième lieu, le chapitre 11 contient des règles régissant les modalités d'application de ces sauvegardes. Les sauvegardes bilatérales doivent prendre la forme d'un retour aux droits accordés aux termes du principe de la nation la plus favorisée. Dans le cas des sauvegardes ou contingents globaux, il s'agirait de protéger les niveaux historiques d'accès et permettre une certaine expansion. En dernier lieu, ce chapitre prévoit une certaine compensation, ce que le GATT ne fait pas, comme le savent sans aucun doute les membres du comité.

En outre, l'article 1806 prévoit l'arbitrage exécutoire à ces trois égards. Ainsi, à la demande d'une partie ou l'autre, l'arbitrage aura force exécutoire et pourra porter sur l'une ou toutes les questions en cause, qu'il s'agisse de savoir s'il y a motif à imposer des sauvegardes, si les sauvegardes ont été appliqués correctement et si la compensation offerte est suffisante. C'est l'arbitrage exécutoire. Si la partie qui a enfreint la loi ne s'exécute pas, on aurait alors pour recours de mettre fin à l'accord ou de suspendre certains avantages équivalents.

[Text]

In answer to questions, I can address the respects in which we and other observers of the system believe that that constitutes a significant improvement over the existing regime.

The Chairman: Could I just clarify one point? Starting at the top of the page it states "Issue, Consultations Commission," and then you have "Either" meaning either party. Either party, without the consent of the other party, can refer a safeguards matter to compulsory binding arbitration. Am I correct that either party cannot refer any other matter to binding arbitration, that both parties must agree on the formula, then ruling non-compliance?

Mr. Ritchie: Yes, sir; that is correct.

The Chairman: Suspension of benefits—which you use on both sides—is really not compensation. Could you give us an example of suspension of those benefits?

Mr. Ritchie: If it were found that the restricting party had offended on any of these measures the panel would make recommendations as to whether the party should remove the offending measure, or, failing that, on what form of compensation should be offered. If insufficient compensation were offered, then the party offended against could suspend benefits of equivalent value. Under this binding arbitration route there is no provision for retaliation, but there is provision for the suspension of benefits of equivalent value.

The Chairman: Of equivalent value; I see.

Mr. Ritchie: In other words, most of the matters that would normally arise under this trade agreement, and most of the matters that have ever arisen under the GATT, would be handled down the right-hand channel of this page, the non-compulsory recommendatory panel. The matter of import safeguards would go down the left channel, and in our judgment constitute some improvement over the existing regime.

Senator Stollery: But if you have many disputes that you can't resolve, then presumably you do not have a free trade agreement.

Mr. Ritchie: If you have many disputes that you are unable to resolve, then you are lacking the willingness to live together under a trade arrangement—whether it is under our existing GATT regime or under the FTA.

Senator Stollery: If you go down the chart to the point where, on the left-hand side, it says "Compliance" and on the other "Resolution" and you do not get into that, then you have said, "Well, in this particular case we are discussing peanuts, and in peanuts we do not have a free trade agreement." Is that not right?

Mr. Ritchie: And if you suspend enough benefits you have then suspended the whole Free Trade Agreement.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I ask at this point, before we move on to another page, how the bottom

[Traduction]

En prévision de vos questions, je pourrais expliquer comment nous et d'autres qui ont examiné estimons que ce système constitue une amélioration considérable par rapport au régime actuel.

Le président: Pourrais-je obtenir quelques précisions sur un point? Au haut de la page, je lis «Question en litige, Consultations, Commission» puis, «Alternative». Une partie peut donc, sans le consentement de l'autre, soumettre une question concernant des sauvegardes à l'arbitrage obligatoire. Ai-je raison de dire que l'une ou l'autre ne peut soumettre à l'arbitrage exécutoire d'autre question, que les deux parties doivent alors s'entendre sur la procédure à suivre et prendre une décision relativement à l'exécution des dispositions de l'Accord?

M. Ritchie: Oui, monsieur le président, c'est exact.

Le président: La suspension des avantages—mesure utilisée dans les deux cas—n'est pas vraiment une forme de compensation. Pourriez-vous nous donner un exemple de suspension d'avantages?

M. Ritchie: Si le groupe d'experts découvrait que la partie ayant procédé à des restrictions avait pris des mesures préjudiciables, il recommanderait qu'elle supprime ces mesures ou, si elle refusait d'obtempérer, lui indiquerait quelle forme de compensation offrir. Si la compensation offerte est insuffisante, la partie lésée pourrait alors suspendre des avantages de valeur équivalente. La procédure d'arbitrage exécutoire ne permet pas de rétorsion, mais plutôt la suspension d'avantages de valeur équivalente.

Le président: De valeur équivalente. Je vois.

M. Ritchie: C'est dire que la plupart des différends aux termes de l'accord de libre-échange, comme la plupart des différends aux termes du GATT, seraient réglés conformément à la procédure figurant à la colonne de droite, par l'intermédiaire d'un groupe d'experts dont les recommandations n'auraient pas force exécutoire. Les sauvegardes à l'importation feraient l'objet de la procédure exposée du côté gauche de la page, ce que nous trouvons une amélioration par rapport au régime actuel.

Le sénateur Stollery: Mais s'il y a de nombreux différends impossibles à régler, il n'y a selon toute vraisemblance pas possibilité d'un accord de libre-échange.

M. Ritchie: S'il y a de nombreux différends que vous n'êtes pas en mesure de régler, c'est que vous n'avez pas la bonne volonté nécessaire pour faire partie d'une entente de libre-échange, qu'il s'agisse du régime du GATT actuel ou de celui de l'ALE.

Le sénateur Stollery: Pour revenir au tableau, dans la colonne de gauche, je lis «Exécution» et à droite le mot «Règlement», sans autre explication. Vous avez cependant dit: «Dans ce cas, nous discutons de vécilles et ce ne sont pas avec des vécilles que nous faisons un accord de libre-échange». N'est-ce pas vrai?

M. Ritchie: Et si vous supprimez suffisamment d'avantages, vous n'avez plus d'accord de libre-échange.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puis-je vous demander, avant que nous passions à une autre page,

[Text]

line on your right-hand progression tallies with your aim? Your stated aim was to achieve open and secure access, but here you open up the possibility that the commission is incapable of achieving a resolution, and we have a suspension of benefits by other party or a possible retaliation. That is far from what you aim to achieve.

Mr. Ritchie: That is a fundamental question. I would answer it this way. We believe that with respect to import safeguards we have achieved a significant improvement.

With respect to the rest you are entirely right. We have a model which is somewhat different in form, but in substance is similar to the regime which actually exists. That cuts both ways. It means that in respect of the matters which this committee was discussing earlier this afternoon, for example, if the Americans believed that we were offending against the provisions of the agreement they could submit it to this non-binding recommendatory procedure. It also means, with respect to matters of investment, trade and services, and to most matters having to do with trade in goods on both sides, that, as the other honourable senator indicated, the juice that will make this thing work, if it works, is a basic willingness to accommodate one another's interests. It does not go beyond that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You seem to be suggesting that as far as energy is concerned this is an acceptable situation. We really do not want assured resolution, and that seems to be backing off from the aim which you stated in the beginning.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I am not making any judgments about the question of acceptability or unacceptability. I will describe to you what we have. Under this arrangement, with respect to most matters as between governments, we have a system which is based upon conciliation, negotiation, accommodation, sometimes facilitated by an expert panel. But the obligations are not binding upon either party except, as your colleague indicated, to the extent that if either party or both parties continuously offend against the agreement, they will unravel the whole agreement.

I was only pointing out that that, of course, does cut both ways. It means that the obligations we have incurred under these provisions are less onerous and less stringent in that technical sense and the obligations the Americans have incurred under these provisions are less onerous and less stringent than they are with respect, for example, to import safeguards. With respect to import safeguards, it is clearly a system of binding arbitration.

Senator LeBlanc (Beauséjour): So one should be entitled "Settlement Mechanism" and the other one "Description Mechanism"?

Mr. Ritchie: One can use many different kinds of terminologies, but, as I indicated at the outset, it is not technically correct to call the GATT a dispute-settlement mechanism. In that same sense, it is not technically correct to call this a dispute-settlement mechanism. It is a mechanism to facilitate the settlement of disputes between the two parties, but it does not purport to establish any super-national authority which would in any binding way settle those kinds of disputes.

[Traduction]

comment la dernière ligne de la démarche figurant à droite correspond à votre objectif d'assurer un accès accru et plus sûr? Car vous laissez ici entrevoir la possibilité que la commission ne soit pas en mesure de régler un différend et qu'il y ait suspension d'avantages par l'autre partie ou rétorsion. Vous êtes alors loin d'atteindre votre objectif.

M. Ritchie: C'est une question fondamentale à laquelle je répondrais de la façon suivante. Nous croyons qu'il y a une nette amélioration du côté des sauvegardes à l'importation.

Vous avez parfaitement raison pour ce qui est des autres questions. Le nouveau régime, bien que de formule un peu différente, est essentiellement le même que celui qui existe actuellement. C'est une arme à double tranchant. Par exemple, relativement aux questions dont a discuté le Comité au début de l'après-midi, si les Américains estimaient que nous contrevenions aux dispositions de l'accord, ils pourraient soumettre le cas au groupe d'experts qui trancherait la question par des recommandations non exécutoires. Par ailleurs, comme l'a signalé un autre sénateur, en ce qui a trait à l'investissement, aux échanges commerciaux et aux services et à la plupart des questions concernant le commerce de biens, l'accord ne pourra porter fruit qu'avec la bonne volonté des deux parties. C'est tout ce dont il est question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous semblez indiquer que cette situation serait acceptable pour ce qui est de l'énergie. Nous ne voulons réellement pas de règlement assuré, ce qui ne semble pas correspondre à l'objectif que vous avez énoncé au départ.

M. Ritchie: Monsieur le président, je ne porte aucun jugement sur l'aspect acceptable ou inacceptable de la question. Je me contenterai de décrire les faits. Pour ce qui est de la plupart des litiges entre gouvernements, nous avons un système fondé sur la conciliation, la négociation, le compromis avec l'aide, à l'occasion, d'un comité d'experts. Mais, comme votre collègue l'a indiqué, les engagements n'obligent pas l'une ou l'autre partie sauf que si l'une et l'autre ne cessent de le transgresser, c'est l'ensemble de l'accord qui tombera à l'eau.

Cependant, cela va évidemment dans les deux sens. Cela veut dire que les obligations qui découlent de ces dispositions sont, techniquement, moins onéreuses et moins impérieuses, et que les obligations des Américains sont aussi moins onéreuses et moins rigoureuses qu'en ce qui concerne, par exemple, la sauvegarde à l'importation. Dans ce cas-là, c'est évidemment une question d'arbitrage obligatoire.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Ainsi, dans un cas il s'agit d'un «mécanisme de règlement» et dans l'autre, d'un «mécanisme de description»?

M. Ritchie: On peut nommer les choses de différentes façons, mais comme je l'ai dit au début, techniquement, il n'est pas exact de considérer le GATT comme un mécanisme de règlement des différends, tout comme il n'est pas techniquement exact de voir ici un mécanisme semblable. C'est plutôt une formule visant à faciliter le règlement des litiges entre les deux parties, mais ce n'est pas une sorte d'organisme suprana-

[Text]

Senator LeBlanc (Beauséjour): May I suggest a memo go to someone somewhere for the rhetoric to be changed.

Senator Stollery: You go into this arrangement in good faith, but actually this is not really binding on anybody. It is only binding if you agree that it is binding. If you do not particularly care to be bound, then, of course, you go into the non-compliance department or the no-resolution department and it is not binding, and that is that. So it is not really binding, is it?

Mr. Ritchie: The right-hand channel is clearly not a binding mechanism.

The Chairman: However, the safeguard provisions are binding.

Mr. Ritchie: Yes. The decision of the panel of binding arbitration is a binding decision. Failure to comply with that is equivalent to terminating the agreement.

Senator Stollery: The point of having something binding is to bind people to a resolution. I would have assumed that if you are going to bind someone to an agreement, you are binding them to a resolution of the agreement, not binding them to going to a process which may or may not lead to a resolution. Perhaps I am being unnecessarily petty.

Senator Roblin: I do not think so. I think you have to compare this system with the present one.

The Chairman: Could we go to the other pages, and then we will come back to this subject.

Mr. Ritchie: Yes, indeed, Mr. Chairman. I will just say that what has just been described is indeed the basis on which our international trade agreements to this point have been based, on exactly the principles described.

What is new about this agreement is that we have gone beyond that to binding arbitration with respect to import safeguards.

With respect to those other matters, I would like to refer members of the committee to the page that is headed Article 1903. Let me explain what the situation was with regard to that. As I indicated, our objective was a clear, transparent, self-contained set of rules within the agreement. Clearly, we failed to get that. We failed to negotiate such a new set of rules. I would be pleased to answer your questions as to why that was the case.

The agreement does provide that we will keep on trying, and that is the program of negotiation for a period of up to five years with a possible extension for an additional two years in order to establish such a set of rules.

In the absence of such a framework of rules, we had recourse instead to the existing national legal framework. We both have fairly similar anti-dumping and countervailing duty regimes, regimes which are not inconsistent with the GATT. Those would constitute the basis of rules for the present agreement. It would be based on existing domestic laws and existing jurisprudence.

[Traduction]

tional qui rendrait des décisions exécutoires dans ce genre de différend.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Serait-il possible de demander à quelqu'un, quelque part, d'en modifier la formulation?

Le sénateur Stollery: Bien sûr, c'est un accord conclu de bonne foi, mais qui n'oblige vraiment personne. Vous n'êtes obligé que si vous acceptez de l'être. Si vous ne tenez pas à être liés, vous pouvez opter pour la non-exécution ou le non-règlement, et la question serait réglée. Ce n'est donc pas un mécanisme qui engage vraiment, n'est-ce pas?

M. Ritchie: Pas selon la formule de droite, en effet.

Le président: Cependant, les décisions sur les sauvegardes sont exécutoires.

M. Ritchie: Oui. La décision du groupe d'arbitrage obligatoire a force exécutoire. Refuser de s'y soumettre équivaut à renoncer à l'accord.

Le sénateur Stollery: En rendant une chose obligatoire, on s'engage à l'exécuter. J'aurais pensé que quand on oblige quelqu'un à respecter une entente, on l'oblige à en accepter l'exécution, non à suivre une démarche qui pourra ou ne pourra pas aboutir à l'exécution. Peut-être que je vais trop loin dans les détails.

Le sénateur Roblin: Je le ne pense pas. Il faut comparer le système proposé avec le système actuel.

Le président: Pourrions-nous passer aux pages suivantes et ensuite revenir sur le sujet?

M. Ritchie: Bien sûr, monsieur le président. J'ajouterai simplement que tout ceci est à la base même de toutes les ententes commerciales internationales conclues jusqu'à présent; ce sont exactement les mêmes principes.

Ce qui est nouveau maintenant, c'est que nous allons jusqu'à l'arbitrage obligatoire pour ce qui des sauvegardes à l'importation.

Pour ce qui est des autres questions, je propose aux membres du comité de passer à la page portant sur l'article 1903. Je voudrais vous expliquer quelle était la situation à ce sujet. Comme je vous l'ai déjà dit, notre objectif était d'établir un ensemble de règles claires, transparentes et spécifiques, dans le cadre de l'entente. De toute évidence, nous avons échoué. Nous n'avons pas réussi à négocier de nouvelles règles. Je suis prêt à vous expliquer pourquoi si vous me le demandez.

L'entente nous permet de poursuivre nos efforts et les négociations vont se poursuivre pour une période de cinq ans encore, plus deux autres peut-être, l'objet étant de définir un ensemble de règles nouvelles.

En l'absence de telles règles, il nous a fallu recourir à la législation en place à l'échelle nationale. Les deux pays disposent de mesures antidumping et de régimes de droits compensatoires assez semblables qui ne sont pas contraires aux règlements du GATT. Voilà ce qui doit constituer le cadre de l'entente. Ce dernier sera fondé sur les lois existantes et les précédents.

[Text]

Of course, there is also a requirement that the rules of the game could not be changed in a disadvantageous way unilaterally. That is why article 1903 addresses proposed changes to anti-dumping or countervailing duty laws by one country. As article 1903 provides, those changes will not apply to the other partner unless that other partner is explicitly named in the legislation.

The Chairman: That is important. The legislation in either country that would change any of the existing anti-dumping or countervail duty laws—as with our “notwithstanding” clause in the Constitution—must specifically name the other country?

Mr. Ritchie: That is exactly right. Obviously, our concern in the past has been very largely with sideswipes or alleged sideswipes. There have been a number of instances where the United States Congress has introduced measures that were very damaging to us. One can go back to the interest equalization tax or any number of measures.

The Chairman: Aimed at Europeans or the Japanese, and not at us.

Mr. Ritchie: Allegedly aimed at others but, incidentally, having a much greater effect on Canada than on anybody else. In the future, in this field of countervailing duties and anti-dumping duties, any such changes would have to explicitly be directed at Canada in order to apply to Canada. The same would apply to ours.

Senator MacEachen: Does that rule apply to, for example, the Omnibus Trade Bill?

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, these provisions will apply to the agreement once it is in place. In the event that it is ratified, that would be as of January 1 of next year. During this interim, both countries are bound not only by the traditions of international law but also by an exchange of letters which constitutes the so-called standstill. That standstill provides that both countries would seek to exercise their full executive authority to ensure that no actions were taken during this year which were inconsistent with this agreement.

Therefore, to the extent that that issue had arisen in the Omnibus Trade Bill, that would have been a consideration. In the version of the omnibus bill, it was reported out of the House and the Senate committees over the past couple of weeks, as I am sure that members of this committee are aware, that the provisions which had given rise to the substantial concern in the past are no longer present.

Senator MacEachen: There is no obligation, if any provision of the trade bill where to apply to Canada, to have that stated in the bill?

Mr. Ritchie: That is correct. There would be no obligation under the agreement. There would be an obligation under the exchange of letters for the President to exercise his discretion in a way that would protect the basis of the agreement. That has not been put to the test by the bill that has gone down Pennsylvania Avenue.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I would like to clarify that. Am I to take it that in the exchange of letters the Presi-

[Traduction]

Bien sûr, il ne faut pas qu'une partie puisse changer unilatéralement les règles aux dépens de l'autre. C'est pourquoi l'article 1903 prévoit la modification par l'un ou l'autre pays, des lois antidumping ou des lois compensatoires. L'article 1903 prévoit que ces droits ne s'appliqueront pas à l'autre partie à moins qu'elle ne soit expressément nommée dans la loi.

Le président: C'est important. Toute mesure législative qui modifierait les lois antidumping ou les lois compensatoires en vigueur—un peu comme notre clause dérogatoire dans la Constitution—devrait nommer expressément l'autre pays?

M. Ritchie: C'est exact. Bien sûr, par le passé nous nous sommes surtout préoccupés des coups fourrés, réels ou supposés. À plusieurs occasions, le Congrès américain a voté des mesures qui nous ont été préjudiciables. Je pense à la taxe de péréquation de l'intérêt et à bien d'autres.

Le président: Qui visait les Européens ou les Japonais mais pas nous.

M. Ritchie: C'est ce qu'on disait, mais elles ont eu beaucoup plus d'effets au Canada que partout ailleurs. À l'avenir, tout changement relatif aux droits compensatoires et mesures antidumping, devra viser expressément le Canada pour s'y appliquer. Il en sera de même dans notre cas.

Le sénateur MacEachen: Est-ce que cette règle vaut pour le projet de loi d'application générale en matière de commerce ou *Omnibus Trade Bill*?

M. Ritchie: Monsieur le président, ces dispositions seront intégrées à l'accord dès qu'il sera en place. C'est-à-dire le 1^{er} janvier prochain, si l'accord est ratifié. Dans l'intervalle, nos deux pays sont liés non seulement par les traditions du droit international mais aussi par un échange de lettres qui constitue ce qu'on appelle le maintien du statu quo. Il y est prévu que les autorités des deux pays veilleront à ce qu'aucune mesure ne soit prise d'ici là qui soit incompatible avec l'accord.

Par conséquent, dans la mesure où la question se pose à l'endroit du *Omnibus Trade Bill*, il faudra en tenir compte. Si on en croit ce qui ressort des délibérations de la Chambre et du Sénat depuis quelques semaines—et je suis certain que les membres de votre comité sont au courant—les dispositions qui avaient soulevé tant d'inquiétudes par le passé ont été écartées.

Le sénateur MacEachen: On n'est pas obligé, si l'une ou l'autre disposition du projet de loi vise le Canada, de le préciser, si je comprends bien.

M. Ritchie: C'est vrai. L'entente ne fait aucune obligation à cet égard, mais selon l'échange de lettres, le Président est tenu de prendre les moyens qu'il juge appropriés pour protéger l'essentiel de l'entente. La question ne s'est pas encore posée pour ce qui est du projet de loi qui est passé par Pennsylvania Avenue.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, il y a une chose que je voudrais préciser. Dois-je comprendre qu'à l'occa-

[Text]

dent has undertaken to counteract any provision in the trade bill that would adversely affect the terms of the FTA?

Mr. Ritchie: The President, in signing the agreement and in authorizing his special trade representative to exchange letters, undertook a commitment by which, in the language of the exchange of letters, the parties recognize this agreement is subject to domestic approval procedures. Parliaments in both countries are of course sovereign. Accordingly, both parties understand the need to exercise their discretion in the period prior to entry into force so as not to jeopardize the approval process or undermine the spirit of mutual benefits of the Free Trade Agreement.

If, therefore, whether in the omnibus bill or in any other action before the U.S. Congress or before the Canadian Parliament or any administrative action on either side of the border, there were action taken which was egregiously offensive to this agreement, the other party would invoke the standstill provision. Ultimately, if they were not satisfied that that standstill had been respected, the other party would, of course, have the right not to finally ratify the agreement.

Senator MacEachen: The Shamrock Summit had a standstill agreement in it, and we know that that standstill agreement certainly was not subsequently observed. Does this have a higher status than the standstill agreement in the Shamrock Summit agreement?

Mr. Ritchie: Well, the proof of the pudding will be in the eating, Mr. Chairman. There is one important difference, and that is that if in the judgment of the Government of Canada, the United States has acted in a way fundamentally inconsistent with this agreement, it is always open to the government not to ratify the agreement. Similarly, if the United States is of the view, during this period, that we have acted either legislatively or administratively in a way that is fundamentally inconsistent with the agreement, then it is of course their prerogative not to enter into the final ratification.

The Chairman: Perhaps for the moment we could stay with the procedure. I am afraid if we get off on too many side issues, we may become distracted. That is not to say, senator, that what you have raised is a side issue to this subject. However, if we could just get this procedure into our heads, and the testimony relevant to it, then we could come back to questions such as that later.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, what this then provides is that, in the event that either party is legislating in this field of anti-dumping and countervailing duties, first of all, it will not apply to the other country unless the other country is specified. If they wish to so target the other country, which would be a very unusual move, then they must notify the other country. There will then be consultations. If, nonetheless, the changes went ahead, then the matter would be referred to a bi-national panel and that panel would make a ruling. It would rule whether the proposed legislation was fully consistent with the anti-dumping and countervailing codes; consistent with FTA's purpose and intent and indeed, consistent with previous bi-national panel decisions. If it were not consistent, then the

[Traduction]

sion de l'échange de lettres, le Président s'est engagé à s'opposer à toute disposition du projet de loi en matière de commerce qui serait préjudiciable à l'Accord de libre-échange?

M. Ritchie: En signant l'entente et en autorisant son représentant spécial à procéder à un échange de lettres, le Président a pris un engagement selon lequel, dans le langage de l'échange de lettres, les parties reconnaissent que l'entente doit être entérinée par les différentes instances nationales. Bien sûr, dans l'un et l'autre pays, les Parlements sont souverains. Il s'ensuit que les deux parties reconnaissent qu'elles devraient prendre les moyens pendant la période précédant l'entrée en vigueur de l'accord, de ne pas nuire au processus d'approbation ni de mettre en péril l'esprit de l'accord qui se veut avantageux de part et d'autre.

Par conséquent, que ce soit à l'occasion du projet de loi omnibus ou de toute autre mesure dont le Congrès ou Parlement canadien serait saisi, ou de toute mesure administrative, si l'une partie agit d'une façon fort préjudiciable à l'entente, l'autre partie pourra invoquer la clause de maintien du statu quo. Si en fin de compte, le plaignant n'est pas convaincu que le statu quo a été respecté, il pourra toujours refuser de ratifier l'entente.

Le sénateur MacEachen: Le Sommet irlandais garantissait en quelque sorte le maintien du statu quo et nous avons vu que cela n'a pas été observé par la suite. Est-ce que cette nouvelle disposition est plus rigoureuse que ce qui avait été prévu lors du Sommet?

M. Ritchie: C'est à l'usage que l'on verra, monsieur le président. Il existe une différence de taille. Si le gouvernement du Canada estime que les États-Unis ont agi d'une façon incompatible avec l'Accord, il pourra toujours refuser de le ratifier. De même, au cours de la même période, si les Américains jugent que, par voie législative ou administrative, nous avons agi d'une façon incompatible avec l'entente, ils auront toujours la possibilité de ne pas l'entériner.

Le président: Peut-être devrions-nous pour l'instant en rester là. Nous ne devrions pas nous laisser distraire par trop d'aspects secondaires. Cela ne veut pas dire, sénateur, que la question que vous avez soulevée est secondaire. Cependant, si nous pouvons simplement retenir cette procédure et ce qu'on nous dit à son sujet, nous pourrions peut-être revenir à ces questions un peu plus tard.

M. Ritchie: Monsieur le président, il est donc prévu que si l'un ou l'autre pays vote une mesure législative concernant l'antidumping et les droits compensatoires, celle-ci ne s'appliquera pas à l'autre pays à moins que ce pays ne soit précisé. Si l'autre pays est expressément visé, ce qui serait plutôt inhabituel, on doit le lui signaler. Il y aura alors consultation. Si on apporte néanmoins ces changements, la question sera alors soumise à un groupe bi-national qui prendra une décision, soit si la mesure proposée est compatible avec les codes antidumping et les droits compensatoires correspondant aux grands objectifs de l'Accord et même avec les décisions qu'aura déjà prises le groupe. Si la mesure est incompatible, le contrevenant aura 90 jours pour convaincre la partie lésée qu'il est prêt à

[Text]

offending party would have 90 days in which to consult with a view to satisfying the party offended against that it was prepared to clean up its act. If it were to fail to take appropriate remedial action, then the other party could either take similar action, tit for tat, or could terminate the agreement on 60 days' notice.

Senator Grafstein: You are talking of mirror legislation now? In other words, aside from the consultation process, nothing prevents either side from enacting mirror legislation. Granted there is a more formal methodology under the trade pact in the United States for mirror legislation, but essentially all we have here is mirror legislation, is that not right? In other words, after consultation, you have the opportunity to pass mirror legislation?

Mr. Ritchie: It has several elements, Mr. Chairman, which go beyond that. The first is this sideswipe provision.

Senator Grafstein: Which is what?

Mr. Ritchie: That unless Canada was specifically named, it would not apply to Canada. Second, there is the mandatory provision on notification and consultation. However, those are procedural safeguards.

Senator Grafstein: When does that notification arise? On the introduction of the bill or prior to the introduction of the bill?

Mr. Ritchie: The notification would be on the introduction of legislation.

Senator Grafstein: So when it comes up for first reading in the House, you would refer it simultaneously to the other government, or is there prior consultation before it comes before Parliament?

Mr. Ritchie: It would, of course, depend on whether it were instigated by the executive or by the legislature. If there were legislation introduced by an individual congressman or a senator, the administration might not know about it.

Senator Grafstein: No, I am sorry, I am talking about in Canada. How they deal with it in the States is another question.

The Chairman: That is what he said. He said if it is a piece of legislation introduced by an individual congressman, the administration would not necessarily know about it.

Mr. Ritchie: The provision is simply notification as far in advance as possible.

Senator Grafstein: No. My point is that in Canada the executive deals with the matter and then it is introduced by means of a first reading into Parliament. If that piece of legislation affects the United States either directly or indirectly, when does the notification come about on the Canadian side?

Mr. Ritchie: The precise language would require us to notify as far in advance as possible of the date of enactment of the statute. In practice, if it were introduced by the executive, I would expect that notification would pre-date.

Senator Grafstein: Pre-date the introduction of the legislation?

[Traduction]

s'amender. Au cas où il négligerait de prendre les correctifs qui s'imposent, l'autre partie pourrait lui rendre la pareille ou mettre un terme à l'entente sur un préavis de 60 jours.

Le sénateur Grafstein: Vous nous parlez maintenant de lois identiques? Autrement dit, hormis la procédure de consultation, rien n'empêche l'une ou l'autre partie de voter des lois semblables. Bien sûr, en vertu du *Trade Pact* des États-Unis, il existe une procédure formelle en ce qui concerne ce genre de lois, mais pour l'essentiel, c'est ce dont il est question ici? Autrement dit, après consultation, il est encore possible de voter une loi identique.

M. Ritchie: Plusieurs éléments, monsieur le président, qui vont bien au-delà de cet aspect. Le premier est la disposition de protection contre les coups fourrés.

Le sénateur Grafstein: De quoi s'agit-il au juste?

M. Ritchie: A moins que le Canada ne soit expressément désigné, la mesure ne le concernera pas. En second lieu, il y a cette disposition exécutoire concernant la notification et la consultation. Cela ne porte cependant que sur la procédure.

Le sénateur Grafstein: A quel moment peut avoir lieu la notification? Au moment de la présentation du projet de loi ou avant?

M. Ritchie: Au moment de la présentation du projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Autrement dit, au moment où la loi est déposée à la Chambre, l'autre gouvernement en est saisi en même temps, ou bien y a-t-il consultation avant que la loi ne soit présentée au Parlement?

M. Ritchie: Tout dépendra si la mesure est présentée par l'exécutif ou par un membre de l'assemblée législative. Si la loi est présentée par un simple député ou un sénateur, peut-être que l'Administration ne sera pas au courant.

Le sénateur Grafstein: Non, je veux parler du Canada. Comment les choses se passent aux États-Unis, c'est une autre affaire.

Le président: C'est ce qu'il a expliqué. Que si une mesure législative était présentée par un député du Congrès, le gouvernement ne serait peut-être pas au courant.

M. Ritchie: Il s'agit d'une simple notification qui doit être faite le plutôt possible.

Le sénateur Grafstein: Ce que je veux dire, c'est qu'au Canada, le Cabinet examine la situation et présente une mesure au Parlement en première lecture. Si cette mesure affecte les États-Unis d'une façon ou d'une autre, à quel moment la notification est-elle faite par la partie canadienne?

M. Ritchie: Il est bien dit que nous serions tenus d'en donner avis le plus rapidement possible avant l'entrée en vigueur de la loi. En pratique, si c'est le gouvernement qui la présente, je suppose que la notification serait faite avant le dépôt.

Le sénateur Grafstein: Avant la présentation de la Loi?

[Text]

Mr. Ritchie: Consultation on some of the principles might pre-date; obviously not on the text. Similarly, we would expect a similar courtesy from the United States.

Senator Grafstein: However, on the American side, when a senator or a congressman introduces a bill, what is the national requirement? The President can suggest something, or a congressman or a senator. What is the notification there?

Mr. Ritchie: As early as possible.

Senator Grafstein: There seems to be an inconsistency between the two.

Mr. Ritchie: Our systems are, of course, somewhat different systems. The obligation is symmetrical. The workings of that obligation would, of course, reflect the differences in our systems.

The consultation is a mandatory consultation, and if that consultation were unsuccessful in dissuading the legislation from proceeding to enactment, at that point, after enactment, it would be referred to the bi-national panel which would make a ruling with the consequences described here. Those consequences, at the end of the road, would give the United States or Canada the capacity, if they so chose and if they were satisfied to go that route, to enact mirror legislation. If they were not satisfied, it would entitle the offended party to terminate the agreement on 60 days' notice.

Senator MacEachen: It is not clear, to me at least, that there is anything very much being gained here, at least up to the establishment of the bi-national panel. While it may not have been formalized, all of these steps would normally take place, in any event, with respect to changes to the law between the two countries. We would hear about it or find out about it and complain; we would talk to the Americans and then, presumably, if they said "no" we could have mirror legislation enacted.

However, there is this step: Am I correct that there is now an additional step which says: "We will send it to a bi-national panel to give us a judgment on these three points."? By taking that step we get help and additional insight. Then we consult again, and then we are on our own.

Mr. Ritchie: With respect, Mr. Chairman, I think there are some elements of this agreement which are very much in line with current practice during the period of a good relationship, and others which would go beyond it. Only the members of this committee can judge how material those differences are, but they are: number one, the sideswipe provisions; number two, not only would we be making these observations to the United States that, in our judgment, their action was inconsistent with our rights and obligations, but we could invoke a bi-national panel which would make a formal finding. If that formal finding were that, indeed, the United States had implemented or was proposing to implement legislation that was inconsistent with its obligations, in our judgment that would have a very significantly different impact upon the legislative environment in the United States as opposed to simply Canada being among the list of special pleaders with respect to changes in the proposed legislation.

[Traduction]

M. Ritchie: Des consultations préalables pourraient avoir eu lieu sur le fond; pas sur la formulation évidemment. De même, nous espérons que les Américains nous rendent la politesse.

Le sénateur Grafstein: Aux États-Unis, quand un sénateur ou un député propose un projet de loi, quelle est la procédure officielle? Le Président peut suggérer quelque chose, ou un député ou un sénateur. À quel moment se fera la notification?

M. Ritchie: Le plus tôt possible.

Le sénateur Grafstein: Il semble y avoir une incohérence entre les deux.

M. Ritchie: Bien sûr, nos deux systèmes sont quelque peu différents. Mais l'obligation est la même. Les modalités de cette obligation reflèteront naturellement ce qui différencie les deux systèmes.

La consultation est une étape obligatoire et si elle n'aboutit pas à la suspension de la mesure, après que celle-ci aura été votée, elle sera soumise à un groupe binational qui prendra une décision avec les conséquences décrites ici. En somme, ultimement, les États-Unis ou le Canada pourront, s'ils en décident ainsi et si cela leur semble le moyen approprié, voter une loi identique. Ou encore, la partie lésée pourrait mettre un terme à l'accord sur un avis de 60 jours.

Le sénateur MacEachen: Je ne vois rien de très avantageux dans tout cela sauf la création du groupe binational. Même s'il n'y a eu rien de consacré sur ce plan, il faudrait suivre toutes ces étapes à chaque changement apporté à des lois touchant nos deux pays. Nous en étions prévenus ou bien nous vous l'opprénions et nous protestions; ensuite, nous en parlions aux Américains et s'ils refusaient, nous pouvions alors voter une loi identique.

Cependant, il y a ceci, une étape supplémentaire est prévue selon laquelle nous pourrions nous adresser à un groupe binational qui se prononcera sur les trois points. C'est une manière d'en apprendre davantage. Ensuite, nous consultons de nouveau et après, c'est à nous d'agir.

M. Ritchie: Monsieur le Président, je crois qu'il y a un certain aspect de cette entente qui se rapproche beaucoup des pratiques qui avaient cours pendant que les choses allaient bien, et d'autres qui vont au-delà. Seuls les membres de votre comité pourront juger de l'importance de ces changements, mais je vais vous les énumérer: d'abord, les dispositions de protection contre les coups fourrés; en deuxième lieu, non seulement pourrions-nous faire observer aux Américains qu'à notre avis, leur mesure va à l'encontre de nos droits et obligations, mais nous pourrions soumettre la question à un groupe binational qui en tirera une conclusion. Si ce groupe conclut qu'effectivement les États-Unis ont mis en œuvre ou se proposent d'adopter une mesure incompatible avec leurs obligations, cette décision aurait une influence bien différente sur le processus législatif aux États-Unis, que si le Canada figurait simplement sur la liste des groupes qui font des pressions?

[Text]

I know that this committee is planning to take testimony down in Washington and it will be very interesting, I am sure, for the members of this committee to confirm the judgments that we have had, which are that our position would very significantly strengthen the probability that action would be taken which would remedy the problem that this agreement is intended to address. However, without a guarantee, at the end of the day it would still be open to the United States to act in a way inconsistent with the agreement by legislating in a way that is inconsistent with this agreement. What this agreement says is that if they were to do that, we would not be bound, *ad infinitum*—under the procedure I will get to on the next page—to continue to apply this changed law. Instead, if this law were offensive, we would have the right to terminate the agreement or to take comparable legislative action ourselves.

The Chairman: The most outstanding aspect of this, to my mind, is the simple fact that the Congress has to make a very specific, deliberate decision that something it is doing is going to apply specifically to Canada, in light of the Free Trade Agreement, as opposed to just passing legislation which catches us up along with other countries. Is that not the biggest single item of importance?

Mr. Ritchie: Yes, Mr. Chairman; but, of course, we have retained the full right to have recourse to the GATT, if we chose an alternative.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, you are anticipating questions which you have ruled out of order. Could we proceed?

The Chairman: Yes, I would like to proceed.

Mr. Ritchie: Perhaps I could move on to the final page, to Article 1904. As I indicated, we have failed to get a new clear set of rules to govern these matters. The government judged that the critical difficulties that were being encountered were, first, the abuse of existing rules—specifically, in the semi-conductor's case against Japan, and the softwood lumber case against Canada. In our judgment, those rules were abused—second and, the very protracted and very expensive litigation system in the United States

What this arrangement would provide for is as follows. Perhaps, at your suggestion, I might describe the way the process works in the two countries. With your permission, I will first take the American case. A complainant makes the case that, Heaven forbid, a Canadian industry is dumping or shipping subsidized product into the U.S. market and thereby is injuring American producers. That would then be reviewed. It would be reviewed by the Commerce Department to determine whether, indeed, it did constitute a subsidy, and a preliminary determination to that effect would be made.

At that point, at the point of preliminary determination, if the decision went against us, there would be formal notification of the intention to proceed to review by a bi-national panel. However, the domestic process would continue to unfold. The International Trade Commission would make a preliminary determination as to whether injury were involved, and it would then go to a second iteration, which would involve

[Traduction]

Je sais que votre comité se propose de tenir des audiences à Washington et je suis certain que vos membres voudront confirmer le point de vue que nous avons exprimé, à savoir que nous serions bien mieux placés pour influencer la mesure conçue pour régler le problème que l'entente est justement censée régler. Cependant, sans garantie, à la fin, les Américains pourraient toujours voter une mesure qui soit incompatible avec l'entente. Cependant, dans le cadre de l'Accord, s'ils agissent ainsi, nous ne serons pas tenus, selon une procédure que j'expliquerai à la page suivante, de continuer à appliquer la loi modifiée jusqu'à la fin des temps. Car si elle nous est défavorable, nous aurons la possibilité de mettre un terme à l'entente ou de voter une mesure comparable.

Le président: À mon avis, l'aspect le plus important de cette question, c'est le simple fait que le Congrès doit décider très précisément et très délibérément qu'une mesure va s'appliquer précisément au Canada, dans le contexte de l'Accord de libre-échange, plutôt que d'adopter simplement des lois nous englobant avec d'autres pays. N'est-ce pas là le point le plus important?

M. Ritchie: Oui, monsieur le président; mais, il va sans dire que nous conservons notre plein droit d'en recourir au GATT, si nous voulons avoir une solution de rechange.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, vous allez au-devant de questions que vous avez déclarées irrecevables. Pouvons-nous poursuivre notre examen?

Le président: Oui, j'aimerais continuer.

M. Ritchie: Peut-être pourrais-je passer à la dernière page, à l'article 1904. Comme je l'ai signalé, nous n'avons pas réussi à obtenir une nouvelle série de règles claires relativement à ces questions. Le gouvernement a jugé que les graves problèmes qui se posaient étaient, premièrement, l'emploi abusif des règles existantes—plus précisément, dans le cas des semi-conducteurs, contre le Japon et du bois d'œuvre, contre le Canada. À notre avis, on a abusé de ces règles—et deuxièmement, les longs délais et le coût très élevé du système de règlement des litiges aux États-Unis.

Voici donc ce qu'apportera cette entente. Je pourrais peut-être, sur vos conseils, décrire les mécanismes du processus dans les deux pays. Avec votre permission, je prendrai tout d'abord le cas américain. Quelqu'un se plaint (quelle honte) qu'une industrie canadienne fait du dumping sur le marché américain ou y écoule un produit subventionné au détriment des producteurs américains. Le département du Commerce des É.-U. procéderait à un examen afin de déterminer s'il s'agit bel et bien d'une subvention et, rendrait une décision préliminaire en ce sens.

À cette étape de l'étude préliminaire, si la décision nous était défavorable, il y aurait alors une notification officielle de l'intention de recourir à un examen par un groupe spécial binational. Toutefois, le processus interne se poursuivrait. La Commission du commerce international déterminerait tout d'abord s'il y a bel et bien préjudice; on demanderait ensuite au Département du Commerce de rendre une décision finale quant au

[Text]

a final determination by the Commerce Department as to whether a subsidy was involved, a final determination by the International Trade Commission as to whether that subsidized product was injurious to American producers; and a final determination would be made and an order issued. At the point of the issuance of that order, of course, the duties would be collected.

Under the existing régime, at that point, if we did not like that final determination, we could take them to court. That is to say, our producers could take them to court. The case would find its way into the Court of International Trade, and, from there, after an appropriate period of litigation and decision, it could find its way into the U.S. Court of Appeal.

That process is one on which undoubtedly you will be getting testimony in the United States. It is a two-step process. It can on occasion be a rather lengthy process, rarely exceeding five years, and rarely under something of the order of two years.

The Canadian system is somewhat different. Under our system those determinations are made—and here I will ask Mr. Coyne to correct me if I miss a step, because he is the expert on this and when it comes to questions he would, I am sure, be delighted to answer them, because the Canadian process is a somewhat different one—are made not by Commerce or the IATC, but by the Deputy Minister of National Revenue, and that decision in this country is reviewable by the Import Tribunal. There are proposed changes to the nature of that tribunal, in any event. The final determination in Canada would be subject to review under our system. As I say, there is a form of review by the Import Tribunal and it would then be reviewable by the Federal Court.

Mr. John M. Coyne, Q.C., Osler, Hoskin & Harcourt, Barristers and Solicitors, Toronto: Certainly that basically is the case, although I do not think it differs fundamentally from the system in the United States, which is founded on the same principle. But, certainly, decisions of the Canadian Import Tribunal, are appealable to the Federal Court of Appeal, in the same way that decisions of the International Trade Commission in the United States are appealable to their courts. Decisions of the deputy minister relating to the ongoing administration and enforcement of those rulings are appealable in Canada to another body called the Tariff Board, which is about to go through a reconstitution in a bill that I believe is before the House at the moment. Then, in turn, there is appeal from decisions of the Tariff Board to the Federal Court of Appeal.

Senator MacEachen: What is the difference between the function of the Tariff Board and the Import Tribunal?

Mr. Coyne: The Import Tribunal is a body of experts constituted for the purpose of determining whether those trade activities—specifically the dumping or the subsidization as found by the deputy minister—have caused or are likely to cause material injury to Canadian producers. That is their function and their function alone.

[Traduction]

subventionnement, puis à la Commission du commerce international de rendre une décision finale quand au préjudice causé aux producteurs américains par le produit subventionné; une décision finale serait prise et une ordonnance serait rendue. Au moment du prononcé de cette ordonnance, il y aurait naturellement perception de droits.

En vertu du régime actuel si nous désapprouvions cette décision finale, nous pourrions recourir aux tribunaux. C'est-à-dire, que nos producteurs pourraient tenter des poursuites en justice. L'affaire serait entendue par la Cour du commerce international et, par la suite après la période nécessaire au procès et au prononcé de la décision, elle pourrait se rendre jusqu'à la Cour d'appel des États-Unis.

Vous entendrez sans aucun doute des témoignages sur ce processus aux États-Unis. C'est un processus en deux étapes. Il peut arriver que celui-ci soit assez long; il est rare qu'il dépasse cinq ans et qu'il prenne moins de deux ans.

Le système canadien est quelque peu différent. En vertu de notre système, ces décisions sont prises—et je demande à M. Coyne de me corriger si j'oublie une étape, parce que c'est lui le spécialiste dans ce domaine; à la période des questions, je suis convaincu qu'il sera heureux d'y répondre. Le processus canadien est quelque peu différent. Les décisions sont rendues non pas par le ministère du Commerce ou le CCCE, mais plutôt par le sous-ministre du Revenu national, décisions que peut revoir le Tribunal canadien des importations. On propose des changements à la nature de ce tribunal, de toute façon. La décision finale prise au Canada serait sujette à révision en vertu de notre système. Je le répète, il existe une certaine forme d'examen par le Tribunal des importations, puis éventuellement par la Cour fédérale.

M. John M. Coyne, c.r., Osler, Hoskin & Harcourt, Barristers and Solicitors, Toronto: C'est fondamentalement le cas, même si je ne crois pas que notre système diffère fondamentalement de celui des États-Unis, qui repose sur le même principe. Mais, assurément, on peut contester les décisions du tribunal canadien des importations devant la Cour fédérale d'appel, tout comme aux États-Unis, on peut en appeler devant les tribunaux des décisions de la Commission du commerce international. Les décisions du sous-ministre concernant l'administration courante et l'application de ces décisions peuvent être contestées au Canada devant un autre organisme appelé la Commission du tarif, qui est sur le point d'être réorganisée dans le cadre d'un projet de loi qui, je crois, est devant la Chambre. Puis, on en appelle des décisions de la Commission du tarif devant la Cour fédérale d'appel.

Le sénateur MacEachen: En quoi diffèrent les fonctions de la Commission du tarif et celles du Tribunal canadien des importations?

M. Coyne: Le Tribunal des importations est constitué d'un groupe de spécialistes qui doivent déterminer si ces activités commerciales—plus précisément le dumping ou le subventionnement comme l'a décidé le sous-ministre—causent ou sont susceptibles de causer un préjudice aux producteurs canadiens. C'est sa seule et unique fonction.

[Text]

If they find injury, they then make an order of finding, which has the effect—as long as it is in existence, and until it has been, as it usually is, ultimately reviewed and set aside—of triggering the imposition of duties at the border on goods affected when they come into Canada.

That decision of the Import Tribunal is appealable to the Federal Court of Appeal on a question of law. But the deputy minister, having found the dumping in the first place, has the ongoing duty to determine, when goods come to the border, whether or not they are indeed covered by the tribunal's finding, and also to determine what is the normal value—as the jargon says—of those goods and whether the export price at which they are being sold to Canada, constitute a margin of dump—which determines the amount of the dumping duties that the importers might have to pay.

Matters of this sort—whether the goods are covered, what the normal value is, what the export price is—go by way of appeal to the Tariff Board, which is competent to determine those sorts of quasi administrative matters. Then, if they go wrong on those matters, there is an appeal to the Court of Appeal on a question of law. The panel, of course, replaces the courts in both countries.

Senator Grafstein: From looking at the two agreements, the American versus the Canadian régime, the American appeal procedures, from the specialized tribunal to the courts, are much broader than those on questions of law in Canada. In other words, we have a much tighter control, from the deputy ministerial level to the Tariff Board, through to a decision, than does a complainant in the United States. A complainant in the United States has much broader grounds for appeal, because it goes beyond just questions of law.

Mr. Coyne: I am not an expert on American law, senator, but I think that although that may be the case, in my view—and I put this forward with some diffidence—the difference is really one of degree rather than of kind. If one looks at the statutory jurisdiction of the Court of International Trade, as it is put down in their statute, it does not read too differently from section 28 of the Federal Court Act. To me the difference is in terms. I know what you mean, and you may be right, but the extent of the difference in jurisdiction, I would say, is one of degree rather than of kind.

The Chairman: On that point, Senator Grafstein, our research assistants will take note of section 19 and we will have that with us when we are in Washington just in case the question is raised again.

Senator Grafstein: I think you will find that the American legislative system allows much broader grounds for appeal. In this regard, may I be allowed to address another question to Ambassador Ritchie?

The Chairman: Does it have to do with this page?

Senator Grafstein: It relates to what we were discussing. We have been told that there is a symmetry between either side, that is, there is a symmetry between the Canadian side and the

[Traduction]

Si le tribunal juge qu'il y a préjudice, il rend alors une décision qui a pour effet—tant qu'elle est en vigueur et tant qu'elle n'a pas été, comme c'est habituellement le cas, révisée et mise de côté—d'entraîner l'imposition de droits à la frontière sur les produits en cause lors de leur entrée au Canada.

On peut en appeler de la décision du Tribunal des importations à la Cour fédérale en invoquant un point de droit. Mais le sous-ministre qui a découvert le premier le dumping, doit alors déterminer, lorsque des produits arrivent à la frontière, s'ils sont touchés par la décision du tribunal; il doit également déterminer quelle est la valeur normale—comme on le dit dans le jargon—de ces produits et établir si le prix auquel ils sont vendus au Canada—constitue une marge de dumping—laquelle détermine les droits antidumping que les importateurs pourraient avoir à payer.

Toutes ces questions—à savoir si la décision s'applique aux produits, ce qu'est la valeur normale, ce qu'est le prix à l'exportation—font l'objet d'un appel devant la Commission du tarif qui est habilitée à rendre des décisions sur ces questions quasi administratives. Si la Commission rend une décision défavorable, il y a appel à la Cour fédérale sur un point de droit. Le groupe, d'experts il va sans dire, remplace les tribunaux dans les deux pays.

Le sénateur Grafstein: Si l'on jette un coup d'œil aux deux régimes, le régime américain par rapport au régime canadien, les mécanismes d'appel aux États-Unis, à partir du tribunal spécialisé jusqu'aux tribunaux, sont beaucoup plus vastes que les interventions sur points de droit au Canada. Autrement dit, nous avons un contrôle beaucoup plus serré, à partir du sous-ministre jusqu'à la Commission du tarif qui doit prendre une décision, que n'en n'a un plaignant aux États-Unis. En effet, celui-ci a plus de motifs d'appel, étant donné que cela va plus loin que de simples points de droit.

M. Coyne: Je ne suis pas spécialiste du droit américain, sénateur, mais je crois que même si cela peut être le cas, à mon avis—et je dis ceci sous toutes réserves—ils diffèrent en degré plutôt que sur le fond. Si l'on jette un coup d'œil aux pouvoirs statutaires du Tribunal de commerce international, tels qu'ils figurent dans leur loi, ceux-ci ne sont pas très différents des pouvoirs conférés à la Cour fédérale par l'article 28 de la loi régissant cet organisme. Je sais ce que vous voulez dire, et vous avez peut-être raison, mais pour ce qui est du champ de compétence, je dirais que les pouvoirs diffèrent en degré plutôt qu'en nature.

Le président: Sur ce point, sénateur Grafstein, nos attachés de recherche prendront note de l'article 19 et nous aurons ces renseignements sous la main lorsque nous serons à Washington, juste au cas où la question y serait soulevée de nouveau.

Le sénateur Grafstein: Je crois que vous découvrirez que le système législatif américain fournit beaucoup plus de motifs d'appel. À cet égard, me permettez-vous de poser une autre question à l'ambassadeur Ritchie?

Le président: Concerne-t-elle cette page?

Le sénateur Grafstein: Elle se rapporte à notre sujet de discussion. On nous a dit qu'il y a symétrie de part et d'autre, c'est-à-dire entre le côté canadien et le côté américain. Je

[Text]

American side. It is my thought—not my conclusion—that, by discontinuing the appeal procedures, we could, in effect, end up with more grounds because there are broader grounds in the United States for appeal than there are on the Canadian side.

Mr. Ritchie: With great respect, Mr. Chairman, you have put us in a somewhat awkward position because if the situation were exactly as the senator describes, it would strengthen the argument or the regime we are going to have in place. If we are cautious about that, you will find, when you review this further, that it is because we do not wish to overstate the benefits.

We described to you the procedures in Canada and the United States. What will happen under the FTA is that there will be a cut-out mechanism in the United States and in Canada. We have put in place a new regime which would supplant the process of judicial review, not symmetrically, but in a parallel fashion. That is to say that in each country an appeal to the panel would be based upon the domestic law of that country and the jurisprudence, and it would be based upon the scope of judicial review for that country. To the extent that the honourable senator is correct, it would mean that the binational panel reviewing cases involving Canadians appealing against a decision to slap duties on us, would be dealing with an appeal which would be broader in its scope and broader in its base than would be a parallel case in Canada.

Senator Grafstein: How do you come to that conclusion?

Mr. Ritchie: I would remind you again of the two streams. We have the preliminary and the final determination. At that point the panel is seized of that issue on the basis of U.S. law and the U.S. scope of judicial review which means that it would be reviewing the administrative record, very broadly defined, in terms of the U.S. scope of judicial review which has been construed by the Court of International Trade in somewhat broader terms than the Canadian Federal Court. As Mr. Coyne points out, when it moves on to the U.S. Court of Appeal, a somewhat more restrictive view has been taken. The Court of International Trade is a rather special body. On the other hand, if it is an American in Canada who is appealing a decision we have made to impose an anti-dumping or a countervailing duty and the final decision has been taken, the scope of appeal to the panel would be as restricted as it would have been to the Canadian Federal Court which is, indeed, essentially on the basis of natural justice and due process. It is quite a restrictive basis.

Mr. Coyne: A bi-national panel in Canada will have the same jurisdiction as currently is possessed by the courts in Canada to review that same decision.

Senator Grafstein: So we will not be importing a larger basis?

[Traduction]

crois—et ce n'est pas ma conclusion—qu'en abandonnant les procédures d'appel, nous pourrions, en fait, nous retrouver avec un plus grand nombre de motifs étant donné qu'il y a plus de motifs d'appel aux États-Unis qu'au Canada.

M. Ritchie: Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le président, vous nous placez dans une position assez délicate étant donné que si la situation était exactement comme celle que décrit le sénateur, cela renforcerait l'argument ou le régime qui sera en place. Si nous réfléchissons longuement à ce sujet, comme vous vous en rendrez compte lorsque vous étudierez plus tard à fond cette question, c'est que nous ne voulons pas trop insister sur les avantages.

Nous vous avons décrit les démarches au Canada et aux États-Unis. L'accord de libre-échange créera un mécanisme qui se chargera de trancher les différends aux États-Unis et au Canada. Nous avons mis en place un nouveau régime qui supplanterait l'examen judiciaire, non de façon symétrique, mais en parallèle. C'est-à-dire que dans chaque pays un appel au groupe spécial se fonderait sur la loi et la jurisprudence de ce pays ainsi que sur la limite de l'examen judiciaire de ce pays. Dans la mesure où l'honorable sénateur a raison, cela signifierait que le groupe binational examinant des affaires impliquant des Canadiens qui en appelleraient d'une décision prévoyant l'imposition de droits, devrait entendre un appel dont les motifs seraient beaucoup plus vastes que s'il avait à statuer sur un dossier similaire au Canada.

Le sénateur Grafstein: Comment en arrivez-vous à cette conclusion?

M. Ritchie: Permettez-moi de revenir à nouveau aux deux niveaux déjà mentionnés. Nous avons la constatation préliminaire et la décision finale. À ce moment, le groupe spécial est saisi de la question en se fondant sur la loi américaine et sur les limites de la compétence des tribunaux américains en matière d'examen judiciaire, ce qui signifie qu'il examinerait le dossier administratif, très largement défini, qui a été interprété par le Tribunal de commerce international plus largement que ne l'aurait fait la Cour fédérale du Canada. Comme le souligne M. Coyne, lorsque la décision est examinée par la Cour d'appel des États-Unis, l'interprétation est un peu plus limitée. Le Tribunal de commerce international est un organisme assez spécial. D'autre part, si c'est un Américain au Canada qui en appelle d'une décision que nous avons prise d'imposer un droit antidumping ou compensateur et que la décision finale a été prise, les motifs d'en appeler au groupe seraient aussi limités qu'ils l'auraient été devant la cour fédérale du Canada, c'est-à-dire, que le groupe se fonderait essentiellement sur les principes d'impartialité et de loyauté et sur les voies de droit régulières. C'est assez limité.

M. Coyne: Un groupe binational au Canada aura la même compétence que possèdent les tribunaux du Canada à l'heure actuelle pour examiner cette même décision.

Le sénateur Grafstein: Nous n'importerons donc pas un fondement plus vaste?

[Text]

Mr. Coyne: A bi-national panel in the United States will have exactly the same powers and jurisdiction as the Court of International Trade and/or the District Court of Appeal.

The Chairman: It seems to be asymmetrical in our favour.

Mr. Ritchie: It may help if my colleague could quote the relevant statute with respect to the scope of review. It is very brief.

Mr. Konrad von Finckenstein, Deputy Minister of Trade, Department of Justice: The American standard is twofold. It is as follows: The determination is unsupported by substantial evidence on the record or otherwise not in accordance with the law; and the determination is arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with the law.

The Canadian standard which is found in section 28(1) says that the decision failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction; erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

As Mr. Coyne said, there is a difference of degree.

Senator Grafstein: What are you reading from?

The Chairman: Would you please make sure that we have these two sections with us when we go to Washington.

Mr. Ritchie: The essential result is this: At the point of final determination, either party can, as a matter of right, have recourse to the bi-national panel established under the procedures that have been described. It would apply the domestic standard of judicial review to the administrative record. It could uphold the decision or it could remand the decision for action consistent with its determination. That is binding and there is a fixed timetable for that procedure.

I should say that we are confident that the U.S. Congress will approve that procedure although it has been fairly hotly contested. There is some concern in the United States that this would set the precedent of having a panel, including foreigners, sitting in judgment on American law, on its administration, on its interpretation and, indeed, on the legislation itself. The best advice we have is that it is likely to be susceptible to congressional approval.

That, Mr. Chairman, is the system we have envisaged in this agreement. There are two quite different regimes—one to do with general dispute settlement with one channel for import safeguards and the binding regime, and the more elaborate regime with respect to anti-dumping and countervailing measures.

Senator Roblin: This description on page one of Article 1904 results in a binding finding, is that correct?

Mr. Ritchie: Yes, sir, absolutely.

[Traduction]

M. Coyne: Un groupe binational aux États-Unis aura exactement les mêmes pouvoirs et la même compétence que le Tribunal du commerce international ou la Cour de district d'appel.

Le président: Cela semble nous favoriser.

M. Ritchie: Il serait peut-être utile que mon collègue cite la loi pertinente en ce qui concerne la compétence. C'est très court.

M. Konrad von Finckenstein, sous-ministre du commerce, ministère de la Justice: La norme américaine est double. La voici: la décision n'est pas appuyée par des preuves substantielles contenues dans le dossier ou n'est pas conforme à la loi; et la décision est arbitraire, absurde, constitue un abus de pouvoir discrétionnaire ou contrevient à la loi.

Quant à la norme canadienne, il faudrait qu'on (l'office, la commission ou le tribunal) n'ait pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence; ait rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit; que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier, ou ait fondé la décision ou l'ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Comme l'a dit M. Coyne, il y a une différence de degré.

Le sénateur Grafstein: Quel document lisez-vous?

Le président: Auriez-vous l'obligeance de faire en sorte que nous ayons sous la main ces deux articles lorsque nous irons à Washington.

M. Ritchie: L'essentiel c'est que lors de la décision finale, l'une ou l'autre partie puisse, parce qu'elle en a le droit, recourir au groupe binational institué selon les modalités qui ont été décrites. Celui-ci appliquerait les critères d'examen judiciaire au dossier administratif. Il pourrait maintenir la décision ou la renvoyer à une instance supérieure pour décision qui ne soit pas incompatible avec la décision qu'il aura rendue. Cette décision a force obligatoire et des délais précis sont fixés.

Je dois dire que nous sommes persuadés que le Congrès américain approuvera cette procédure même si elle a été assez hautement contestée. D'aucuns s'inquiètent aux États-Unis que cela créerait le précédent suivant: l'institution d'un groupe, des étrangers, qui devrait se prononcer sur le droit américain, sur son administration, sur son interprétation et en fait sur la loi elle-même. Le meilleur avis que nous avons, c'est qu'elle sera vraisemblablement assujettie à l'approbation du Congrès.

Voilà, monsieur le président, le système que nous avons envisagé dans cet accord. Il y a deux régimes très différents—l'un porte sur le règlement des différends comportant un arbitrage obligatoire dans le cas des sauvegardes à l'importation et le régime plus complet en ce qui concerne les modifications aux lois compensatoires.

Le sénateur Roblin: Cette description à la page 1 de l'article 1904 découle d'un arbitrage obligatoire, n'est-ce pas?

M. Ritchie: Oui, absolument.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is it any more binding than a decision of the U.S. Court of Appeal?

Mr. Ritchie: It is a binding decision. It is a decision which must be complied with but, of course, U.S. Court of Appeal decisions are fully binding under U.S. law.

There is dangerous semantic ground here and I know some people have sought to make distinctions as between domestic and international law. This is binding in the sense of an international agreement. Failure to comply would be a fundamental breach of the agreement. However, I would not argue, subject to correction by my counsel, that any international agreement has the same compulsory force or coercive force as does the executory decision of a domestic court.

The Chairman: We want to understand the actual procedure and then we can come back to questions. I have a list of members who wish to ask questions. I would like you to take us through how this procedure works again. You say that there is a distinction in that at the moment there are places where individuals can go to the American court system and, under this, only when they have to come to Canada, will they have to go to the Canadian government and ask them if they will carry the brief for them. They have no right, as individuals or as industries, to go to the binding system panel. Am I correct that it is only the government that has that right?

Mr. Ritchie: The government has stated its intention—in both countries—that this should be as a matter of right, that is to say, if any aggrieved Canadian private party were to bring such a case to the Canadian government, we would trigger a bi-national process.

The Chairman: Technically speaking, only the government can do that.

Mr. Ritchie: This is an agreement between two parties, and only those two parties can trigger the process, but in both countries, we would, as a matter of right, trigger that process.

The Chairman: At some point there is a choice where the country concerned does not have to follow this procedure but can go off to the GATT. Where would we interline that on one of these charts?

Mr. Ritchie: With respect to the GATT, that question, in a sense, is more relevant to the first page, the general dispute-settlement mechanism, where we would have the right, if we chose, if we believed the GATT procedure to be more advantageous to us, to invoke that procedure instead of invoking the treaty procedure at the outset of the dispute.

The Chairman: On the page headed "Articles 1804-1807", ahead of the word "either—"

Mr. Ritchie: Once the issue had been received under the general procedures of Articles 1804 through 1807, the issue would be raised and we would go to consultations and then we would go to the commission, and at that point we could choose to instigate panel procedure or to go to the GATT.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Y a-t-il quelque chose de plus obligatoire qu'une décision de la Cour d'appel des États-Unis?

M. Ritchie: C'est une décision exécutoire. C'est une décision qui doit être appliquée mais, il va sans dire, les décisions de la Cour d'appel des États-Unis ont entièrement force obligatoire en vertu de la loi américaine.

Il y a un danger du point de vue de la sémantique ici et je sais que certaines personnes ont tenté d'établir des distinctions entre le droit national et le droit international. Elle est exécutoire au sens d'un accord international. Ne pas s'y conformer constituerait un manquement fondamental à l'accord. Toutefois, je n'affirmerais pas, si je me trompe qu'on me corrige, que n'importe quel accord international a la même coercitive qu'une décision exécutoire d'un tribunal national.

Le président: Nous voulons comprendre comment fonctionnera le mécanisme avant de passer aux questions. J'ai une liste de sénateurs qui veulent poser des questions. J'aimerais que vous nous parliez de nouveau des mécanismes. Vous dites qu'il y a une distinction; à l'heure actuelle il y a des endroits où des particuliers peuvent s'adresser au système judiciaire américain et en vertu de cet accord, seulement lorsqu'ils devront s'adresser au Canada, devront-ils s'adresser au gouvernement canadien et lui demander de se charger de présenter le dossier pour eux. Ils n'ont aucun droit, à titre de particuliers ou d'industries, d'avoir recours au groupe. Ai-je raison de croire que seul le gouvernement détient ce droit?

M. Ritchie: Le gouvernement a déclaré son intention—dans les deux pays—qu'il devrait s'agir d'un droit, c'est-à-dire, que pour tout particulier canadien qui présenterait un tel dossier au gouvernement canadien, nous déclencherions un processus binational.

Le président: Techniquement parlant, seul le gouvernement peut le faire.

M. Ritchie: C'est une entente entre deux parties et seules ces deux parties peuvent amorcer le processus, mais dans les deux pays, puisque nous en aurions le droit, nous déclencherions, ce processus.

Le président: À un certain point, le pays en cause peut décider de ne pas suivre ce processus, mais de s'en remettre au GATT. A quel moment pourrait-on le faire sur l'un de ces tableaux?

M. Ritchie: En ce qui concerne le GATT, cette question, en un sens, s'applique beaucoup plus à la première page, le mécanisme de règlement des différends, où nous aurions le droit, si nous le décidions, si nous croyions qu'il vaudrait mieux pour nous de nous adresser au GATT, d'invoquer cette procédure au lieu de celle du traité au début du différend.

Le président: À la page intitulée «Articles 1804-1807», devant le mot «alternative»...

M. Ritchie: Une fois que la question a été reçue selon les procédures prévues aux articles 1804 à 1807, celle-ci serait soulevée, nous procéderions à des consultations et nous adresserions ensuite à la Commission. Nous pourrions alors décider d'instituer un groupe spécial ou de nous adresser au GATT.

[Text]

The Chairman: So I will place in there "or GATT".

Mr. Ritchie: Between the word "commission" and the word "either".

In the case of the anti-dumping and countervailing duties, whereas I indicated before the GATT procedures are much less developed, the Article 1903 provisions could be invoked. Instead of going to a bi-national panel for the ruling, we could go to the GATT.

The Chairman: You could also go to the GATT there, just before the bi-national panel.

Mr. Ritchie: Yes. In the case of a determination made pursuant to either country's anti-dumping or countervailing duty orders, in the event that a private party wished us to go to the panel, we would go to the panel, or in the event we instigated it ourselves.

I do not want to leave a misunderstanding. The right to have a panel is, in fact, in the agreement itself. Article 1904, paragraph 5 states:

Either Party on its own initiative may request review of a final determination by a panel and shall, upon request of a person who would otherwise be entitled under the law of the importing Party to commence domestic procedures for judicial review of a final determination, request such review.

So the private right is written in.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, may I go back to the Omnibus Trade Bill we were discussing. I ask Ambassador Ritchie if this bill has been reviewed by the Government of Canada in detail.

Mr. Ritchie: Yes, it has.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My follow-up question is: Is the Government of Canada satisfied that there is nothing in the Omnibus Trade Bill prejudicial to the interests of any Canadian producer or exporter?

Mr. Ritchie: With respect, Mr. Chairman, that question has been answered in the other place by the minister responsible. I would not want to go beyond his answer on that, but that certainly could be supplied.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You seem to imply that the answer is that there is something in the bill which is prejudicial.

Mr. Ritchie: With respect, I do not believe that. I certainly did not intend to leave such an implication, but what the honourable senator was asking was for a government policy judgment call. Indeed, that call has been made and has been made public by the Minister of International Trade, who has reflected the judgment as it then stood, as it was voted out of the House and the Senate without regard to such subsequent versions as might emerge if they go through a legal referral process.

[Traduction]

Le président: Je placerais ici «ou GATT».

M. Ritchie: Entre les mots «Commission» et «alternative».

Dans le cas des droits antidumping et compensateurs, même si j'ai dit plus tôt que les procédures du GATT sont beaucoup moins complexes, les dispositions de l'article 1903 pourraient être invoquées. Au lieu de nous en remettre à un groupe binational pour la décision, nous pourrions nous adresser au GATT.

Le président: Vous pourriez également vous adresser au GATT là, juste avant le groupe binational.

M. Ritchie: C'est exact. Dans le cas d'une décision rendue aux termes des ordonnances de droits compensateurs ou antidumping de l'un ou l'autre pays, si une partie privée souhaite en appeler auprès du groupe spécial, nous allons nous plier à sa volonté ou faire nous-mêmes enquête, s'il y a lieu.

Entendons-nous bien, le droit d'en appeler auprès d'un groupe spécial est effectivement prévu dans l'entente elle-même. Ainsi, le paragraphe 5 de l'article 1904 est libellé comme suit:

Chaque Partie pourra demander de sa propre initiative l'examen d'une décision finale par un groupe spécial, et devra demander un tel examen si une personne habilitée par la législation de la Partie importatrice à engager des procédures visant l'examen judiciaire d'une décision finale en fait la requête.

Ce droit est donc expressément reconnu aux parties privées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, permettez-moi de revenir à la question du Trade Bill. J'aimerais que l'ambassadeur Ritchie me dise si ce projet de loi américain a été examiné en détail par le gouvernement du Canada.

M. Ritchie: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mon autre question est la suivante: le gouvernement du Canada est-il convaincu qu'il n'y a rien dans le Trade Bill qui puisse être préjudiciable aux intérêts des producteurs ou des exportateurs canadiens?

M. Ritchie: Sauf votre respect, monsieur le président, le ministre responsable a déjà répondu à cette question à l'autre endroit. Je ne voudrais pas m'aventurer plus loin que ce qui a déjà été dit, mais il est certainement possible de vous fournir ce renseignement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous semblez insinuer qu'il y a effectivement dans le projet de loi américain des dispositions qui pourraient être préjudiciables.

M. Ritchie: Sans vouloir vous contredire, il n'en est rien. Loin de moi l'idée de vous laisser une telle impression. L'honorable sénateur m'a demandé si le gouvernement s'était prononcé sur la question. De fait, il l'a fait et sa décision a même été rendue publique par le ministre du Commerce international, dans sa version originale, c'est-à-dire telle qu'elle a été votée par la Chambre et par le Sénat sans égard aux changements subséquents auxquels aurait pu donner lieu un éventuel recours à la filière juridique.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All we can talk about is the bill as it is now known to the Government of Canada. You are indicating that you are not prepared to say that there is nothing in the bill which is prejudicial to any Canadian producer or exporter.

Mr. Ritchie: What I am saying, senator, is that the minister has announced the government's judgment on that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Which may well mean that it is 51 per cent on one side and 49 per cent on the other side, which is entirely different from the opposition which you declined to deal with.

The Chairman: Can you tell us the gist of what the minister said?

Mr. Ritchie: The gist of what the minister said was that the legislation, as it was emerging, as it had emerged at that time from the house and subsequently from the Senate, was not inconsistent in the government's judgment with the free trade arrangement, nor was it inconsistent with our rights and obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade and represented a very significant improvement over what had been the prospect a few months earlier.

But the senator will be surprised to find just how categorical a judgment he was seeking when he reviews the transcript, and that was that it was in no way detrimental to any Canadian in any circumstance.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I know what I asked.

The Chairman: It was a question of absolutes. I thought I would get on the record the gist of what the minister said.

Mr. Ritchie: I believe I have correctly paraphrased the minister's statement.

Senator MacEachen: But it is not as colourful coming from the ambassador as it would be coming from the minister.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I ought to say that when the ambassador said that there was nothing—I cannot quote him exactly; he said there was nothing that was egregiously offensive, and the word "egregious" suggested to me that it must be very bad.

Senator Bosa: Is there any provision in the dispute-settlement mechanism that ensures that our manufacturers and our exporters do not violate the spirit of the agreement?

From what I have heard this evening the complaints always arise from the other side. In other words, the Americans must lodge a complaint against us that we are in an anti-dumping position or countervailing, or vice versa.

Is there any provision for both countries to do some policing of their own exporters in order to prevent any violation of the agreement, or is it a free-for-all, and if no one complains it is okay?

Mr. Ritchie: It is neither. What it is is the *status quo* with respect to any obligations that we may have accepted in terms of assistance to our own producers.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Tout ce dont nous pouvons parler, c'est du projet de loi tel qu'il a été présenté au gouvernement du Canada. Vous dites que vous n'êtes pas prêt à dire qu'il n'y a rien dans ce projet de loi qui puisse être préjudiciable aux producteurs ou aux exportateurs canadiens.

M. Ritchie: Ce que je dis, sénateur, c'est que le ministre a fait part du jugement du gouvernement à ce sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela pourrait très bien vouloir dire 51 p. 100 d'un côté et 49 p. 100 de l'autre ce qui est fort différent de l'opposition dont vous faites état.

Le président: Pouvez-vous nous résumer l'essentiel des propos du ministre?

M. Ritchie: En gros, il a dit que, dans sa version actuelle et dans celle présentée à la Chambre puis au Sénat, la loi en question n'était pas, de l'avis du gouvernement, incompatible avec les dispositions de libre-échange, et n'allait pas non plus à l'encontre de nos droits et de nos obligations en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce; et qu'en fait, elle représentait une amélioration très importante par rapport aux perspectives quelques mois plus tôt.

Le sénateur sera cependant surpris de constater, en consultant le compte rendu des délibérations, jusqu'à quel point le ministre est formel lorsqu'il affirme qu'en aucune façon la loi en question ne peut être préjudiciable aux Canadiens.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je me rappelle de ma question.

Le président: C'est une question de confirmation formelle. Je croyais que vous alliez nous résumer l'essentiel des propos du ministre.

M. Ritchie: Je crois avoir bien paraphrasé sa déclaration.

Le sénateur MacEachen: Mais c'est moins coloré venant de l'ambassadeur que venant du ministre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le Président, je dois dire que lorsque l'ambassadeur a dit qu'il n'y avait rien de préjudiciable—je ne peux le citer textuellement—il a utilisé le terme «éminemment». Cela suppose, dans mon esprit, quelque chose de particulièrement flagrant.

Le sénateur Bosa: Y a-t-il une disposition dans le mécanisme de règlement des différends pour nous assurer que nos fabricants et nos exportateurs respectent l'esprit de l'Accord?

A en juger parce que j'ai entendu ce soir, les plaintes viennent toujours de l'autre partie. En autres termes, les Américains doivent déposer une plainte contre nous et demander l'imposition de droits antidumping au compensatoires, ou l'inverse.

Y a-t-il une disposition permettant aux deux pays d'exercer un certain contrôle sur leurs exportations afin d'empêcher toute dérogation à l'Accord, ou si c'est le règne de l'anarchie, c'est-à-dire si personne ne se plaint, tout est parfait?

M. Ritchie: Ni l'un ni l'autre. C'est plutôt le «statu quo» en ce qui a trait aux engagements que nous avons pu prendre à l'égard de nos producteurs.

[Text]

As I indicated, we had been prepared to contemplate an agreement which would have involved both sides agreeing to some quite specific disciplines and self-denying ordinances, of the nature that was described, as part of a package which would have involved a very clear and transparent set of rules governing dumping and subsidies and, similarly, measures taken against them. We failed to get that.

So what we have are significant procedural disciplines on the application of so-called trade remedies, anti-dumping duties and countervailing duties.

We have accepted with this agreement no new obligations with respect to subsidies or with respect to dumping, with the single exception of agricultural export subsidies where both parties now agree that, under Article 701, paragraph 2:

Neither Party shall introduce or maintain any export subsidy on any agricultural goods originating in, or shipped from, its territory that are exported directly or indirectly to the territory of the other Party.

Senator MacEachen: One question has interested me from the beginning, and that is why Canada feels that a bi-national panel is better for us than a court. I refer to the testimony given last week by Mr. Grey in which he said that this system might be better only on the grounds that it might be faster. If you are referring to your own statement that the judicial process in the U.S. will take from two to five years and that the bi-national panel is under a time limit, then I can see that there is an advantage. I would like you to expand on that.

Another argument has been made as well that somehow the courts in the U.S. respond to political pressures, and that therefore we have taken the final determination out of the hands of these politically pressured judges and put it into the hands of an objective bi-national panel. I recoil, at that argument. Maybe I am naive, but that statement has been made. Is that one of the reasons? Do you think that they have become so politicized in the U.S. and the U.S. Court of Appeal that we have to take this determination out of their hands and put it into a bi-national panel?

Mr. Ritchie: I certainly would not make that proposition with respect to the U.S. Court of Appeal any more than I would accept it with respect to our Canadian Federal Court.

The major difference with respect to article 1904 as opposed to 1903 and the other provisions is the delay involved. Our experience has been—and has been put to the test—facing a situation in which we believe an administrative decision was a wrong decision. In other words, were we prepared to incur the economic and direct financial costs involved in submitting to either the GATT process or to the U.S. domestic court process.

As this committee is well aware, in one recent and prominent case the decision taken by the government of the day was that it was not prepared to see the kind of drain on the Canadian economy, the kind of expenses of litigation that would be involved in moving through the U.S. system; nor did

[Traduction]

Comme je l'indiqué, nous étions prêts à envisager une entente qui aurait obligé les deux parties à s'entendre sur une discipline précise et sur les ordonnances d'annulation, du genre de celles que j'ai décrites, et qui aurait énoncé un ensemble de règles claires et précises régissant le dumping et les subventions de même que les mesures à prendre en la matière. Nous ne sommes pas parvenus à ce résultat.

Nous nous retrouvons donc avec un ensemble considérable de règles de procédure régissant l'application des sanctions dites commerciales et des droits antidumping ou compensateurs.

Nous n'avons, en vertu de cet accord, accepté aucune nouvelle obligation en ce qui a trait aux subventions ou au dumping, sauf pour ce qui est des subventions à l'exportation de produits agricoles, au sujet desquelles les deux parties ont convenu de ce qui suit au paragraphe 2 de l'article 701:

Ni l'une ni l'autre Partie ne mettra en place ni ne maintiendra de subventions à l'exportation de tout produit agricole originaire de son territoire, ou expédié de son territoire, qui est exporté directement ou indirectement vers le territoire de l'autre Partie.

Le sénateur MacEachen: Une question m'intrigue depuis le début: j'aimerais savoir pourquoi le Canada a l'impression qui lui sera plus profitable de faire appel à un groupe binational plutôt qu'à un tribunal. Selon le témoignage livré par M. Grey la semaine dernière, cette façon de procéder n'est meilleure que parce qu'elle est plus rapide. De votre propre aveu, le processus judiciaire aux États-Unis peut prendre de deux à cinq ans, alors que le groupe binational est assujéti à des délais. Je comprends alors que vous y voyiez un avantage, mais j'aimerais que vous élaboriez à ce sujet.

D'autres soutiennent que les tribunaux aux États-Unis subissent des pressions politiques et qu'en adoptant cette façon de procéder, nous allons laisser la décision définitive entre les mains d'un groupe binational objectif plutôt qu'entre celles de juges à la merci des influences extérieures. Il me répugne de souscrire à cet argument. Peut-être suis-je naïf, mais cette déclaration a bel et bien été faite. Est-ce l'une des raisons? Croyez-vous que ce soit parce que la Cour d'appel américaine est devenue trop politisée que nous avons convenu de lui retirer la responsabilité de cette décision pour la confier plutôt à un groupe binational?

M. Ritchie: Je ne serais certainement pas prêt à faire une telle affirmation au sujet de la Cour d'appel américaine, pas plus d'ailleurs qu'au sujet de la Cour fédérale du Canada.

La principale différence entre l'article 1904 et l'article 1903 de même que les autres dispositions se situe dans le délai en jeu. Nous l'avons déjà vérifié, lorsque nous nous sommes retrouvés dans une situation où nous croyions qu'une décision administrative était contestable.

En d'autres termes, sommes-nous prêts à assumer les coûts économiques et financiers directs que suppose la décision de faire appel au GATT ou d'en appeler devant un tribunal américain? Comme vous le savez très bien, le gouvernement au pouvoir a décidé, à l'occasion d'une affaire récente qui a fait

[Text]

the government, when it came time to take the decision, have a high degree of confidence in either the timeliness or the firmness of a GATT result. As a consequence, what one might describe as an out-of-court settlement had to be reached in that particular case.

The Chairman: Of course you are referring to softwood lumber.

Mr. Ritchie: Yes, sir.

The Chairman: To clarify this one point about the courts, Senator MacEachen, I do not recall—and I may be wrong—testimony before this committee making the allegation that the political process had started to pressure the court system in the United States. What was clear in the softwood lumber case—and we may have had testimony to this effect—was the feeling that the quasi-judicial system in the U.S., the commerce department and the international trade commission, might have started to look as though they were bending a bit to heavy political pressure. However, I do not recall the allegations going beyond that to the court system.

Senator MacEachen: It was made this afternoon.

The Chairman: Oh, was it?

Senator MacEachen: Not by a witness.

Mr. Ritchie: Not by a lawyer.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But perhaps the ambassador would tell us.

Senator MacEachen: It has been made—I do not say by a witness here. It has been in the public domain. Perhaps I will give you some answers that I received in the Senate on the subject, which seemed to imply that the courts in the U.S. were subject to political pressure in their conclusions, and that therefore we would have a substitution in the form of a binational panel, which would be truly objective.

That allegation has been made. Ambassador Ritchie says that that is not his view and is not the reason for this. I thought he would answer directly on the timeliness of this procedure, but he got detoured on the GATT.

Mr. Ritchie: The timeliness of this procedure is simply that under the provisions of the agreement, from the starting gun to the final tape, we have 315 days. We would expect most matters would be resolved in substantially less than that time.

Senator MacEachen: The limit is 315 days. What has been the experience in the cases in the past five years, for example, that have gone through the process in the U.S.?

Mr. Ritchie: For a full report on that I could refer you to a study that has been published by one of the leading members of the Washington Bar, Mr. Gary Horlick with Alvin and

[Traduction]

couler beaucoup d'encre, qu'il n'était pas prêt à grever ainsi l'économie canadienne, à s'engager dans le genre de dépenses que suppose le recours à l'appareil judiciaire américain; et qu'il n'était pas prêt non plus, lorsque vient le temps de prendre une décision, à s'en remettre les yeux fermés au GATT. Par conséquent, on a dû, dans cette affaire, en arriver à ce qu'on pourrait appeler un règlement hors cour.

Le président: Vous voulez parler bien sûr de l'affaire du bois d'œuvre.

M. Ritchie: C'est exact.

Le président: Pour éclaircir ce point au sujet des tribunaux, sénateur MacEachen, je ne me rappelle pas—et peut-être suis-je dans l'erreur—que nous ayons entendu un témoignage à l'effet que les instances politiques américaines pourraient exercer des pressions sur l'appareil judiciaire de ce pays. Ce qui est clair dans l'affaire du bois d'œuvre—et nous avons peut-être entendu un témoignage à cet effet—c'est que les instances quasi-judiciaires américaines, le Commerce Department et l'International Trade Commission, ont peut-être agi comme si elles étaient à la merci de fortes pressions politiques. Je ne me rappelle toutefois pas que l'on ait formulé des allégations allant plus loin que cela concernant l'appareil judiciaire américain.

Le sénateur MacEachen: On l'a fait cet après-midi.

Le président: Vraiment?

Le sénateur MacEachen: Ce n'était pas un témoin.

M. Ritchie: Ni un avocat.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Peut-être l'ambassadeur pourrait nous éclairer.

Le sénateur MacEachen: Sans pouvoir affirmer qu'elle a été faite par un témoin, je dirais que cette allégation est de notoriété publique. Peut-être pourrais-je vous communiquer quelques précisions que j'ai obtenues au Sénat à ce sujet. Il semblerait que les tribunaux américains soient influencés par des pressions politiques dans leurs décisions et qu'il soit justifié, par conséquent, de leur substituer un groupe binational capable de plus d'objectivité.

Cette allégation a été faite. L'ambassadeur Ritchie soutient qu'il ne partage pas ce point de vue et que ce n'est pas la raison qui explique que l'on ait décidé de faire intervenir un groupe binational. Je croyais qu'il allait expliquer directement le bien-fondé de cette procédure, mais il y a mêlé des considérations relatives au GATT.

M. Ritchie: Cette procédure s'explique tout simplement par le fait qu'en vertu des dispositions de l'entente, nous avons très exactement 315 jours pour rendre une décision. Nous nous attendons cependant, à ce que la plupart des litiges soient résolus en beaucoup moins de temps.

Le sénateur MacEachen: Trois cent quinze jours est le délai ultime. Quels ont été les délais encourus ces cinq dernières années, par exemple, lorsqu'on est passé par la filière judiciaire américaine?

M. Ritchie: Pour avoir un rapport détaillé à ce sujet, je vous suggère de consulter l'étude publiée à ce sujet par l'un des membres les plus influents du barreau de Washington, M.

[Text]

Myers, who has published a study on that. I have that study. I am sure that if you wished, on your visit to Washington you could get his direct testimony on that.

Senator MacEachen: I wanted to hear a native Canadian witness.

Mr. Ritchie: He has indeed been in Canada.

Senator MacEachen: I am asking a representative of the Canadian government. Presumably the government assessed these cases and found that the process was clogged up over the last five years, or that we were not getting speedy resolution, which led them to go for a bi-national panel. That is all I am asking. I know about Mr. Horlick.

Mr. Ritchie: Mr. Horlick advised the government in the course of these negotiations. We drew upon his advice and that of other leading members of the American Bar.

Senator MacEachen: But we do not have any data of our own, which shows that a major improvement would be achieved by this channel or stream in comparison with the existing channel.

Mr. Ritchie: We have published documentation and sworn testimony from leading practitioners in the American Bar to the effect that that would be the case; that would be the highly probable outcome. They attach significant importance to it.

In the case of administrative abuse they go beyond that. Mr. Horlick, who was the Deputy Assistant Secretary of the Commerce Department when the softwood lumber case was first heard in the United States, has testified in the other place that in his judgment and that of other members of the Washington Trade Bar that decision was seriously flawed in a number of respects and could not have withstood scrutiny by this bi-national panel, and for that reason would not have been taken.

The Chairman: Sorry, ambassador, but you are off the subject. We have had a dozen witnesses before us, including yourself, who have said that the principal advantage of the bi-national panel mechanism in this agreement is to shorten the process. That must be based on something.

Mr. Ritchie: Yes.

The Chairman: If it is shortening up the process, the process is the appeal process in the United States courts after the trade commission has made its final ruling. You must have had some information as to what the average appeal process took in the way of years that made you feel that getting it down to one year was an improvement.

Mr. Ritchie: I indicated to you that our best advice was that the American process typically ran two years and could run as long as five.

The Chairman: Yes, that was in your testimony earlier today.

Mr. Ritchie: Yes. Secondly, I indicated to you that we had indeed sought the best advice on what the American practice was, recognizing there are no fixed time limits under the

[Traduction]

Gary Horlick. J'ai moi-même un exemplaire de cette étude. Je suis sûr que vous pourriez, à l'occasion de votre visite à Washington, obtenir qu'il vienne lui-même témoigner à ce sujet.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais entendre un témoin d'origine canadienne.

M. Ritchie: M. Horlick a effectivement séjourné au Canada.

Le sénateur MacEachen: Je veux parler d'un représentant du gouvernement canadien. Le gouvernement a probablement examiné la situation et en est arrivé à la conclusion que la lenteur du processus, au cours des cinq dernières années. Justifiant sa décision d'entériner l'idée d'un groupe binational. Voilà ce que je demande. Je connais aussi M. Horlick.

M. Ritchie: M. Horlick a conseillé le gouvernement au cours de ces négociations. Nous lui avons demandé conseil ainsi qu'à d'autres membres influents du barreau américain.

Le sénateur MacEachen: Mais nous n'avons pas nous mêmes de données permettant de prouver que cette façon de procéder constituerait une amélioration majeure par rapport à la filière actuelle.

M. Ritchie: Nous avons publié des documents à l'effet que cela allait être effectivement le cas et des avocats influents du barreau américain nous l'ont même confirmé sous serment. Donc, l'issue ne fait pas de doute et on y attache une grande importance.

Il n'est pas seulement question ici de pratiques administratives abusives. M. Horlick, qui était sous-secrétaire adjoint au Commerce Department lorsque l'affaire du bois d'œuvre a provoqué ses premiers remous aux États-Unis, a déclaré à l'autre endroit, que selon lui et de l'avis de certains autres membres du Washington Trade Bar, cette décision était contestable à bien des égards et n'aurait pu résister à un examen attentif du groupe binational. En conséquence, elle n'aurait jamais été prise.

Le président: Je m'excuse, monsieur l'ambassadeur, mais vous vous éloignez du sujet. Des douzaines de témoins, y compris vous-même, nous ont affirmé que l'intervention d'un groupe binational, comme le prévoit l'Accord, avait pour principal avantage d'accélérer le processus. Cette affirmation n'est sûrement pas gratuite.

M. Ritchie: En effet.

Le président: Si elle accélère le processus—le processus en question étant celui qui consiste à interjeter appel auprès des tribunaux américains après que la Trade Commission a rendu sa décision définitive—c'est que vous devez avoir des renseignements qui vous permettent d'affirmer qu'un délai d'un an constitue une amélioration par rapport aux délais encourus jusqu'ici.

M. Ritchie: Comme je vous l'ai déjà indiqué, la procédure normale aux États-Unis exige au moins deux ans et ce délai peut parfois se prolonger jusqu'à cinq ans.

Le président: Vous nous avez en effet, mentionné cela un peu plus tôt.

M. Ritchie: Oui. Ensuite, je vous ai indiqué que nous avions, de fait, cherché à nous renseigner le mieux possible sur la façon de procéder des États-Unis, compte tenu du fait qu'il n'y

[Text]

American system. It involves some analysis and judgment of the experience case by case related also to the complexity of the case. That evidence on which we based our judgment, and which we would be pleased to supply you, is to the effect that the American process is substantially longer than the 315 day limit that we envisage here.

The Chairman: Just to keep the record clear, it seemed to me a fairly easy answer to Senator MacEachen's question. This process takes 315 days and the other process takes somewhere between two and five years.

Mr. Ritchie: Typically, yes.

Senator MacEachen: I do not think it is fully satisfactory because I would like to know how many cases there were and in what time periods they fell.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In addition, does the two to five year bracket mean all cases or only Canadian cases?

Mr. Ritchie: I have here a paper precisely on that subject. It does not give the sort of single number result that might please people because, of course, some cases in the U.S. operate under different rules because they are judged to be more complex than others, and some cases fit more easily into the time-tables. I will provide other material subsequently to the committee to facilitate the committee's preparation for their visit to Washington. This summary of judicial review of U.S. anti-dumping and countervailing decisions does specifically, case by case, go through the Canadian instances. We are not necessarily talking about a huge body of cases. We are talking about a very significant deterrent effect on Canadian investment as a result of those few cases. Those cases include Canadian pork, Canadian raspberries, Canadian potatoes, Canadian sugar. These are documented and itemized.

The Chairman: Perhaps before we adjourn, the ambassador could let us have what information he can on this, including that paper.

Senator MacEachen: I would like to get the information that the government has used in reaching its conclusions.

The Chairman: Could you let us have something?

Mr. Ritchie: Yes, indeed.

Senator Grafstein: It is a little late in the night. If you could answer this question briefly for us, that is fine. Perhaps you could give it to us as an aide memoire, which might be useful as well.

I am interested in the areas that are not covered by the dispute-settlement mechanisms, and that is enhanced telecom services, the financial services and services that are neither enhanced telecom nor financial services. Could you give us, in general terms, the dispute mechanisms dealing with those areas?

[Traduction]

a aucun délai précis en vertu de leur système. Cela suppose une certaine analyse et une certaine évaluation de chaque cas en fonction de leur complexité. Selon les renseignements sur lesquels nous fondons notre jugement et que nous n'avons aucune objection à vous communiquer la procédure aux États-Unis est considérablement plus longue que le délai de 315 jours envisagé ici.

Le président: Juste pour que ce soit bien clair, il me semble que vous avez un peu éludé la question du sénateur MacEachen. La procédure envisagée ici comporte un délai de 315 jours, tandis qu'autrement, ce délai se situerait entre deux et cinq ans.

M. Ritchie: En général, oui.

Le sénateur MacEachen: Cette réponse ne me satisfait pas pleinement, puisque ce que j'aimerais savoir, c'est le nombre de causes entendues et les délais applicables dans chaque cas.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Par ailleurs, cette marge de deux à cinq ans s'applique-t-elle à tous les cas ou seulement à ceux visant des produits canadiens?

M. Ritchie: J'ai ici un document portant précisément sur ce sujet. Il ne donne pas ce genre de précisions parce que, bien sûr, certains cas sont régis par des règles différentes en raison de leur complexité, tandis que d'autres peuvent plus facilement s'inscrire dans des délais précis. Je vais faire parvenir d'autres documents au Comité pour l'aider à préparer sa visite à Washington. Ce sommaire de l'examen judiciaire des décisions rendues aux États-Unis concernant l'imposition de droits anti-dumping et compensateurs reprend justement un à un tous les cas soumis aux instances canadiennes. Nous ne parlons pas nécessairement ici d'un nombre élevé de cas. Nous parlons, en fait, des quelques décisions qui ont eu un effet inhibiteur considérable sur l'investissement au Canada, par exemple, celles relatives au porc canadien, aux framboises canadiennes, aux pommes de terre canadienne et au sucre canadien. Chacun de ces cas est numéroté et expliqué.

Le président: Avant que nous ne levions la séance, peut-être l'ambassadeur pourrait-il nous laisser les renseignements qu'il a en mains à ce sujet, y compris le document en question.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais obtenir les renseignements dont s'est inspiré le gouvernement pour tirer ses conclusions.

Le président: Pouvez-vous nous laisser cela?

M. Ritchie: Certainement.

Le sénateur Grafstein: Il se fait déjà tard, et si vous pouviez répondre brièvement à cette question pour nous, ce serait parfait. Peut-être pourriez-vous nous répondre sous la forme d'un aide-mémoire. Cela nous serait également utile.

Je m'interroge au sujet des secteurs qui ne sont pas visés par le mécanisme de règlements des différends, c'est-à-dire les services de télécommunication améliorés et les services financiers, de même que tous les autres qui n'appartiennent ni à l'une ni à l'autre catégorie. Pouvez-vous nous indiquer, de façon générale, les mécanismes de règlement des différends applicables à ces services?

[Text]

Mr. Ritchie: With respect to all services but financial services, the provisions are those contained in Chapter 18, as I described them to you.

Senator Grafstein: So enhanced telecom would come under Chapter 18?

Mr. Ritchie: Yes, sir. Financial services has a much simpler provision, as contained in Articles 1704(2), which says:

Either Party may request consultations at any time regarding a matter covered by this Part. Any consultations under this Part shall be between the Canadian Department of Finance and the United States Department of the Treasury.

That is the extent of the dispute-settlement mechanism we have in that section.

The Chairman: Honourable senators, if it is agreeable, we will now adjourn. I would like to thank the ambassador, Mr. Coyne and Mr. von Finckenstein for coming before the committee.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Ritchie: Pour tous les services, sauf les services financiers, les dispositions pertinentes se trouvent au chapitre 18, comme je vous l'ai indiqué.

Le sénateur Grafstein: Les services de télécommunications améliorés seraient donc régis par le chapitre 18?

M. Ritchie: C'est exact. Les services financiers sont régis par une disposition beaucoup plus simple, comme en fait foi le paragraphe 2 de l'article 1704 qui se lit comme suit:

L'une ou l'autre Partie peut à tout moment, demander la tenue de consultations sur l'une des questions visées dans la présente partie. Les consultations menées aux termes de la présente partie auront lieu entre le ministère des Finances du Canada et le département du Trésor des États-Unis.

C'est là la portée du mécanisme de règlement des différends prévu dans ce chapitre.

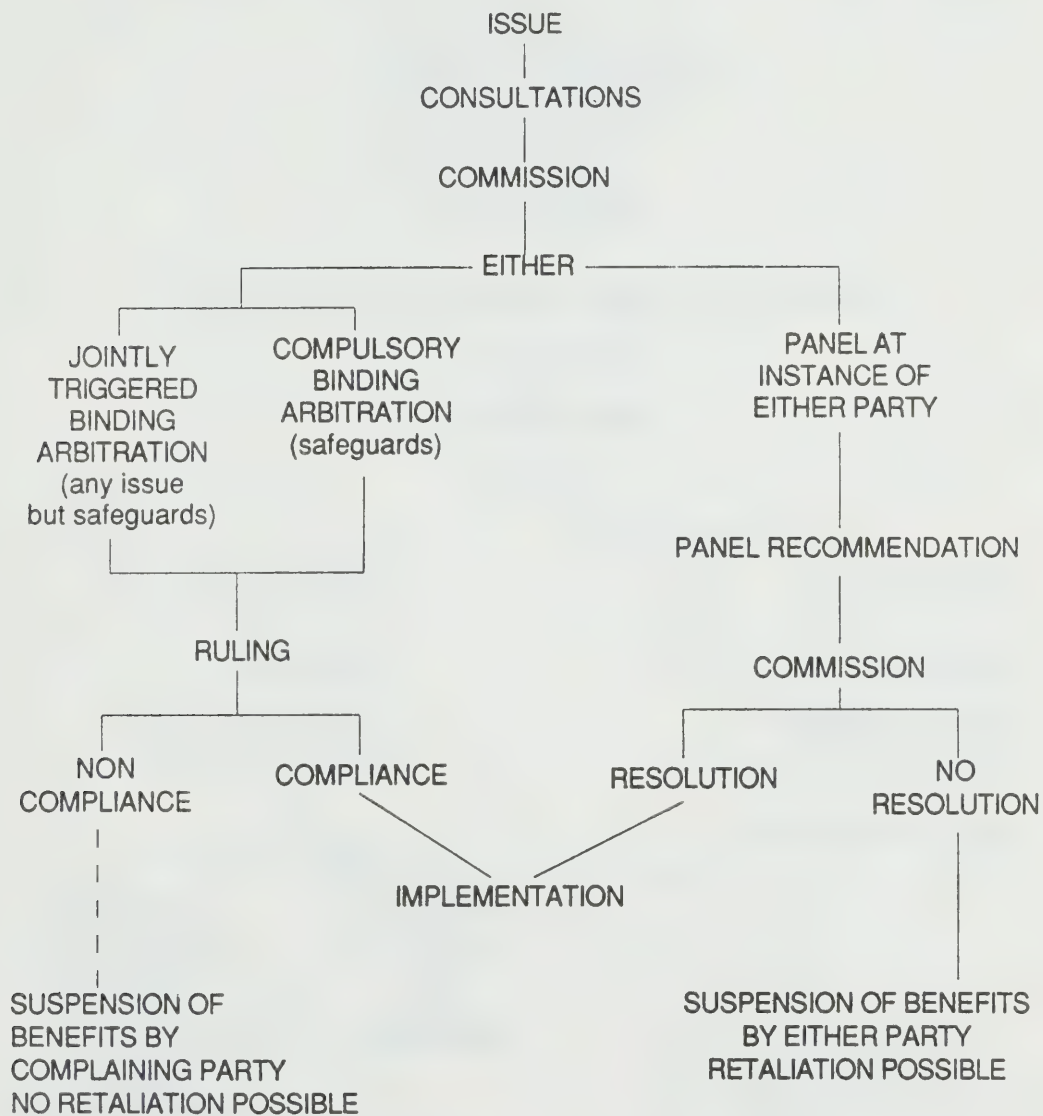
Le président: Honorables sénateurs, si vous n'y voyez pas d'inconvénients, nous allons lever la séance. J'aimerais remercier l'ambassadeur de même que Messieurs Coyne von Finckenstein de leur présence ici aujourd'hui.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "FA-20A"

DISPUTE SETTLEMENT
MECHANISM **

ARTICLES 1804-1807



** Applies to all matters except antidumping and countervail laws and financial services, which have separate provisions

CHANGES TO
AD OR CVD
LAWS

PROPOSED CHANGE TO
ANTIDUMPING (AD) OR
COUNTERVAILING DUTY (CVD)
LAWS BY ONE COUNTRY

ARTICLE 1903

NOTIFICATION TO
THE OTHER COUNTRY THAT
CHANGES WILL APPLY

CONSULTATIONS

ENACTMENT OF CHANGES COVERING THE OTHER PARTY

BINATIONAL PANEL

RULING

- Consistent with GATT's AD or CVD Codes, and
- Consistent with FTA's purpose and intent, and
- Does not overturn previous binational panel decision

NO ACTION REQUIRED

- Inconsistent with GATT's AD or CVD Codes, or
- Inconsistent with FTA's purpose and intent, or
- Overturns previous binational panel decision and inconsistent with GATT or FTA

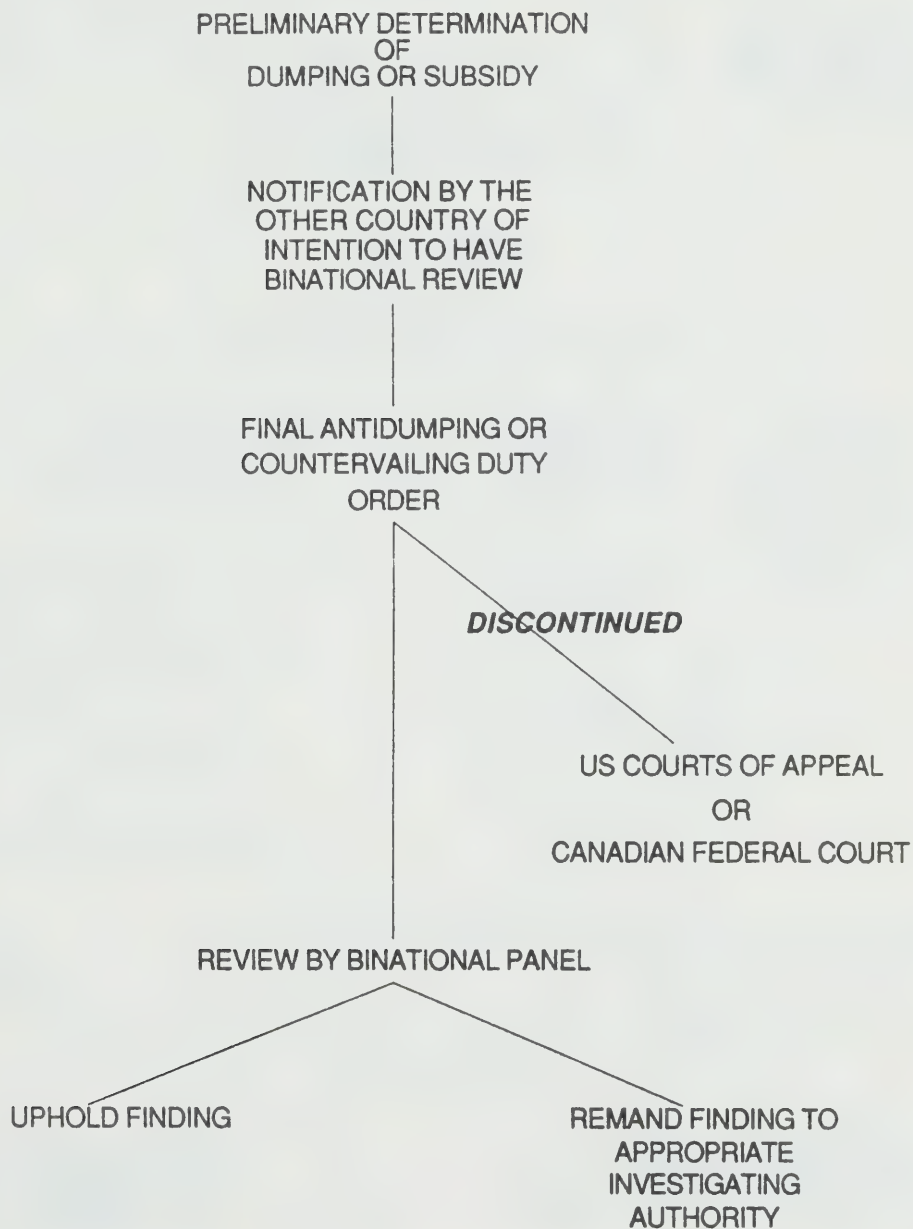
90 DAY
CONSULTATIONS

REMEDIAL
LEGISLATION
OR
OTHER
AGREEMENT

COMPARABLE
LEGISLATIVE OR
EQUIVALENT
EXECUTIVE
ACTION OR
TERMINATION
OF AGREEMENT
IN 60 DAYS

DISPUTE SETTLEMENT
ON
FINAL AD/CVD ORDERS

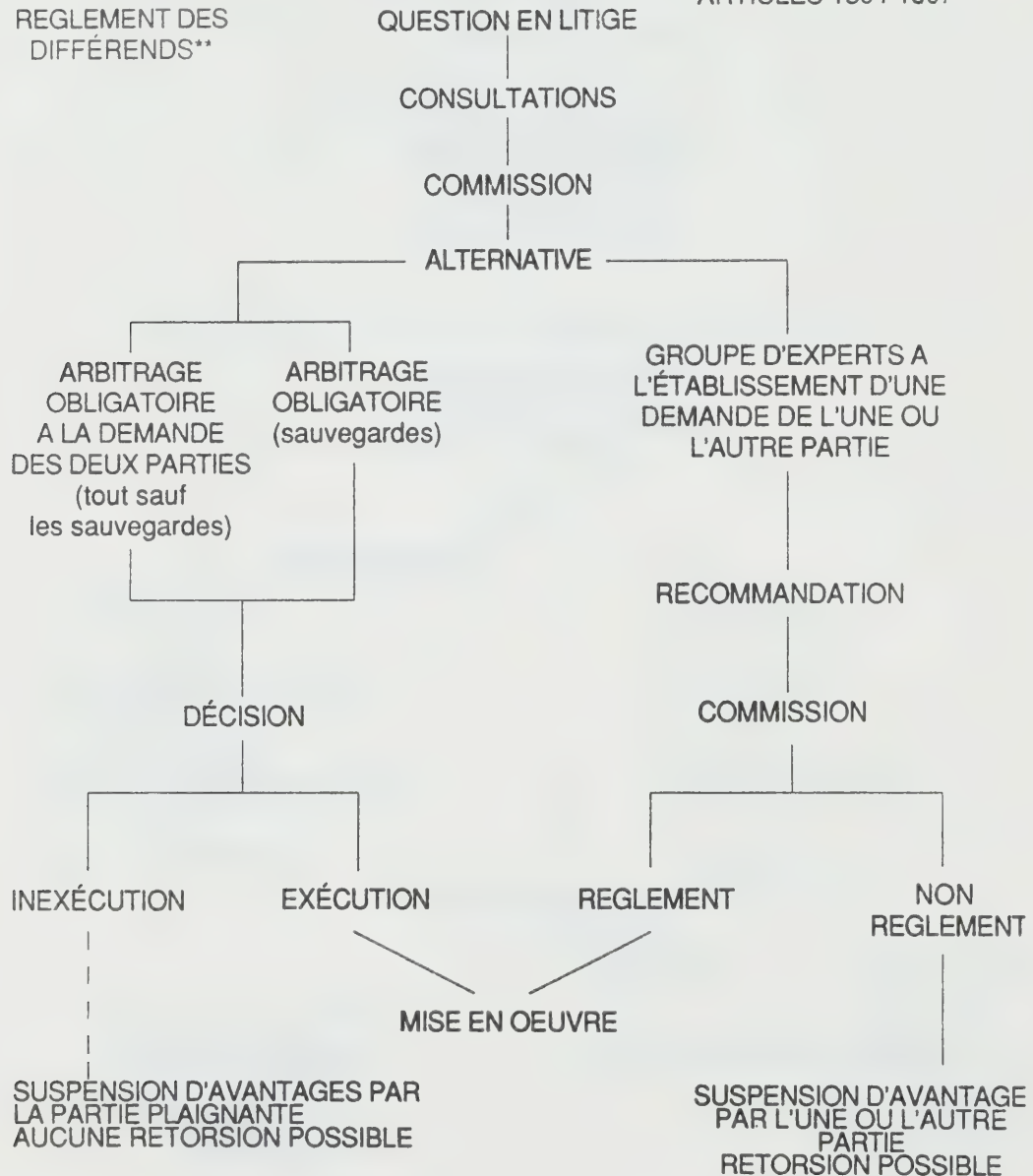
ARTICLE 1904



ANNEXE «AÉ-20A»

MÉCANISME DE
RÈGLEMENT DES
DIFFÉRENDS**

ARTICLES 1804-1807



** S'APPLIQUE DANS TOUS LES CAS, SAUF EN CE QUI CONCERNE LES LOIS SUR
LES MESURES ANTIDUMPING ET LES MESURES COMPENSATOIRES ET LES SERVICES FINANCIERS.

MODIFICATIONS
AUX LOIS
AD OU COMP.

PROJET DE MODIFICATION DES LOIS
ANTIDUMPING (AD) OU DES LOIS
COMPENSATOIRES (COMP.) PAR L'UN
OU L'AUTRE PAYS

ARTICLE 1903

NOTIFICATION A L'AUTRE PAYS
CONCERNANT L'APPLICATION DES
MODIFICATION

CONSULTATIONS

ADOPTION DE MODIFICATIONS TOUCHANT L'AUTRE PARTIE

GROUPE SPÉCIAL

DÉCISION

- Compatible avec les codes du GATT (AD ou COMP.),
- Compatible avec les objectifs de l'ALE, ou
- Ne renverse pas une décision antérieure d'un groupe spécial

AUCUNE MESURE REQUISE

- Incompatible avec les codes du GATT (AD ou COMP.)
- Incompatible avec les objectifs de l'ALE, ou
- Renverse une décision antérieure d'un groupe spécial et est incompatible avec les codes du GATT et les objectifs de l'ALE

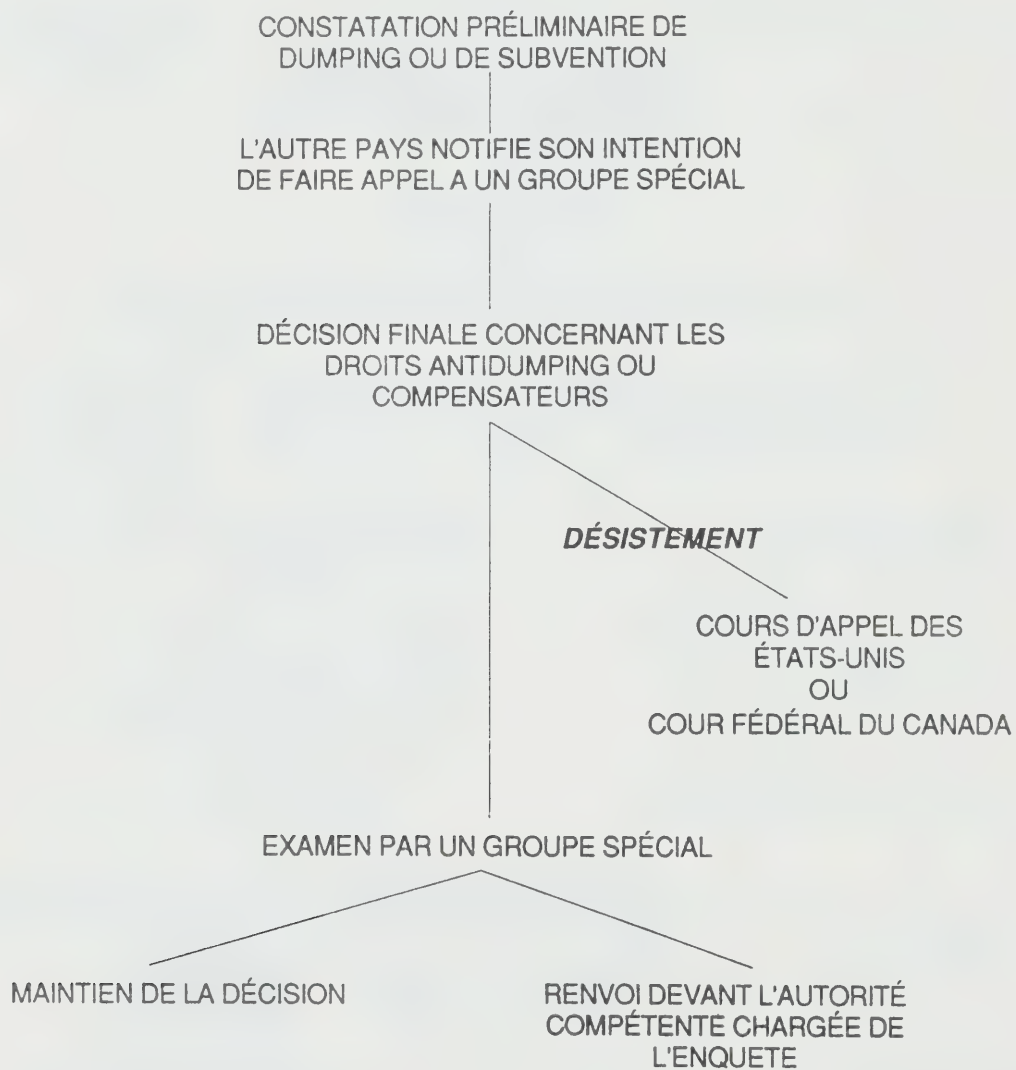
CONSULTATIONS
90 jours

MESURE LÉGISLATIVES
DE REDRESSEMENT
OU
AUTRE ARRANGEMENT

MESURE LÉGISLATIVES
COMPARABLES OU
MESURES
EXÉCUTIVES
ÉQUIVALENTES
OU
DÉNONCIATION DE
L'ACCORD DANS
LES 60 JOURS

REGLEMENT DES DIFFÉRENDS
CONCERNANT LES DÉCISIONS
FINALES (AD OU COMP.)

ARTICLE 1904





*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

4:00 p.m.

Professor G. Bruce Doern, School of Public Administration,
Carleton University.

5:15 p.m.

M. Gordon Ritchie, Ambassador and Deputy Chief
Negotiator, Trade Negotiations Office;

Mr. Jack Coyne, Osler, Hockin and Harcourt, Legal Advi-
sor to the Trade Negotiations Office;

Mr. Konrad von Finckenstein, Senior General Counsel,
Trade Negotiations Office.

16 heures

Professeur G. Bruce Doern, école d'administration publique,
Université Carleton.

5 h 15

M. Gordon Ritchie, ambassadeur et sous-négociateur en
chef, Bureau des négociations commerciales;

M. Jack Coyne, Osler, Hockin and Harcourt, conseiller juri-
dique auprès du Bureau des négociations commerciales;

M. Konrad von Finckenstein, premier conseiller général,
Bureau des négociations commerciales.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Wednesday, May 4, 1988

Issue No. 21

REPORT OF THE COMMITTEE

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-1987-1988

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Le mercredi 4 mai 1988

Fascicule n° 21

RAPPORT DU COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(or Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(ou Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.*

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

* By order of the Senate, this date was extended to March 31, 1989.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

* Par décision du Sénat, cette date a été rapportée au 31 mars 1989.

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

Wednesday, May 4, 1988

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present
its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on November 5, 1987 to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to, proceeded to that examination and now presents an interim report on Constitutional Jurisdiction pertaining to the Free Trade Agreement.

The decision of the federal government to negotiate and sign a Free Trade Agreement with the United States has generated a national debate both as to the advisability for Canada of entering a bilateral free trade agreement and the merits of the specific agreement that has been reached.

Until the enabling legislation has been submitted to Parliament for consideration making evident the changes in existing legislation proposed by the Government, the Committee decided that its time would be best spent examining certain basic issues as well as considering substantive provisions of the Agreement in some areas.

In this, the first of several reports dealing with the Free Trade Agreement, the Committee examines the fundamental question as to whether the federal government has constitutional authority to enter into the Free Trade Agreement with the United States and to enact legislation necessary for its implementation, particularly insofar as it might affect provincial authority.

The Committee decided that the best way for it to approach these legal and constitutional issues was to take testimony from a panel of constitutional and international lawyers. To ensure that the issue was well aired, the Committee invited four expert witnesses from different regions of Canada and having different perspectives on the appropriate division of powers between federal and provincial levels of government to present their views jointly before the Committee, to respond to questions from Committee members and to debate differences of opinions between them.

The four constitutional and international lawyers who appeared before the Committee on February 23, 1988, were:

Ivan Bernier, Professor, Faculty of Law, Director General
Quebec Center on International Relations, Laval University, Quebec

Scott Fairley, Gowling & Henderson, Barristers & Solicitors,
Adjunct Professor of Law, University of Ottawa

Gerald Morris, Professor Emeritus, Faculty of Law,
University of Toronto

Andrew Petter, Associate Professor, Faculty of Law,
University of Victoria

Although the panelists disagreed on a number of points, there was a substantial measure of consensus concerning the respective powers of the federal and provincial levels of government as they relate to the Free Trade Agreement.

The Committee also retained Professor Marilyn Pilkington of Osgoode Hall Law School, York University, to prepare a working paper, based on the testimony of the panel, as well as on subsequent testimony by Mr. Murray Smith of the Institute for Research on Public Policy, on other established legal authorities and on extensive discussion within the Committee.

Having received and reviewed during several sessions the working paper prepared by Professor Pilkington, the Committee decided to make it public as its Fourteenth Report. While the Committee is hesitant to pronounce on the legal opinions expressed in the working paper and thereby anticipate possible judgments by the Supreme Court of Canada, it considers that the issue of the competence of the federal government to sign and implement the Free Trade Agreement is of central importance. In a field where most legal writing is difficult for the layperson to penetrate and understand, this working paper is relatively brief and written in simple English. The Committee believes it can contribute to

public awareness and understanding and that the Senate and the Canadian public would benefit from having access to it.

Part I of this working paper deals with the extent of federal power to enter into and implement international agreements. Part II reviews the extent of federal jurisdiction to regulate trade and commerce. Part III examines the extent to which the Free Trade Agreement is within federal jurisdiction in relation to trade. Part IV assesses the implications of the Agreement for Canadian federalism. Part V considers whether it would be appropriate for the Federal Government to refer to the Supreme Court of Canada questions pertaining to the constitutional validity of the Free Trade Agreement and the legislation by which it is to be implemented. Part VI summarizes the paper.

WORKING PAPER

CONSTITUTIONAL JURISDICTION PERTAINING TO CERTAIN ASPECTS OF THE FREE TRADE AGREEMENT

I. Jurisdiction to enter into and implement international agreements

Entering into international agreements

The federal government's authority to enter into agreements with foreign states is not explicitly provided for in the Constitution Act, 1867, since the drafters apparently did not contemplate a Canadian role in foreign affairs independent of the British Empire. Canada's power to enter into international agreements derives, as Mr. Fairley and Professor Bernier stated, from the imperial Crown's delegation of prerogative powers over foreign affairs to the Governor General of Canada. Since the Governor General acts on the advice of the government of Canada, the authority to enter into international agreements rests with the executive branch of the federal government.

As Professor P.W. Hogg asserts in Constitutional Law of Canada, even without the delegation of powers to the Governor General, Canada's status as an independent nation implicitly carries with it the authority to enter into agreements with foreign states, and it is appropriate that this authority be exercised by the federal government, representing the national interest.

It was the unanimous view of the four witnesses who appeared before the Committee that the federal government's legal authority to enter into agreements* with foreign states extends to agreements that affect matters within provincial jurisdiction.

-
- * The witnesses used the terms "treaty" and "international agreement" interchangeably. A.E. Gotlieb, in Canadian Treaty Making (1968) stated (at p. 12) that, in international law, "treaty" is the "broad generic term which describes all binding international agreements between states", but it may also be used in a particular sense to indicate a "solemn type of commitment relating to important aspects of international affairs". He noted that "in whichever sense the term is used, treaties of all varieties or whatever name are always the same in one essential respect: to be a treaty, the instrument . . . must create legal obligations, binding under international law".

Mr. Gotlieb further noted (at p. 13) that the term "treaty" may have special significance within the constitutional law of a particular state. Thus, as explained in Treaties and Other International Agreements: the Role of the United States Senate (a Study Prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate, by the Congressional Research Service, Library of Congress, 1984 at pp. 71-77), under the United States Constitution, treaties must be ratified by a two-thirds majority of the Senate, whereas other international agreements are generally authorized by congressional legislation. Nonetheless, as this study states, U.S. treaties and congressional executive agreements have equal status under both international and domestic law.

In Canada, ratification is a prerogative act of the Governor General in Council: (Gotlieb at pp. 14-17) "There is no legal requirement for the legislature, the Parliament of Canada, to 'ratify' (in the internal sense) or approve any international agreement, whether it is termed a 'treaty' or called by any other title or name. . . . When a treaty comes into force, an international obligation to comply with the specific terms of the treaty is imposed upon Canada, but this does not, in itself, change the internal law of the country [As] a matter of principle and practice the Government of Canada does seek the approval of Parliament for certain types of important treaties before ratification is authorized by the Governor-in-Council Where an agreement requires new legislation to put it into effect, the approval of Parliament is, of course, contained in the legislation adopted".

Mr. Gotlieb concludes, at p. 34, that "The solemnity of the form of an international agreement is not an invariable guide to the importance of the agreement. . . . In terms of Canadian practice, it is certainly the case that, in respect of any individual treaty, the nomenclature is not a guide to the significance of the treaty".

Professor Hogg arrives at the same conclusion: "The various names are of no legal significance; all agreements between states which are intended to be binding in international law, by whatever name they are called, are treaties which bind the states which are parties to them" (Constitutional Law of Canada, p. 241).

However, Professor Petter argued that, notwithstanding this legal power, the federal government is constrained by constitutional principle from unilaterally entering into international agreements which would unduly limit the exercise of provincial powers or subject provinces to retaliatory action. Unless all the provinces consent to an international agreement affecting provincial jurisdiction, he maintained, the federal government is obliged to negotiate inclusion of a "federal state clause", under which it agrees to perform those obligations of the agreement within federal jurisdiction but reserves to the provinces those matters within provincial jurisdiction.

Whether or not such a convention exists, there are de facto constraints on the federal government's authority to enter into international agreements. The power to enter into an agreement does not necessarily carry with it authority to implement that agreement. Since the federal government could be in breach of international obligations and subject to sanctions if it enters into an international agreement which it subsequently cannot implement, there are practical limits on its power to enter into international agreements.

Implementing international agreements

Some obligations undertaken in an international agreement can be implemented by federal executive action, but where an agreement involves a change in domestic law in Canada, legislation is required in order to give effect to it. Because legislative power is distributed between Parliament and the provincial legislatures, the issue to be determined is which level of government has authority to enact the necessary legislation.

The Constitution Act, 1867 recognized that it was appropriate for the federal government to implement Canadian obligations under imperial treaties and accordingly conferred on Parliament and the federal government authority to perform such obligations regardless of whether they were within federal or provincial jurisdiction:

section 132. The Parliament and Government of Canada shall have all Powers necessary or proper for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries.

The Constitution Act did not, however, provide for the implementation of international agreements entered into by Canada as an independent state, nor did the delegation of prerogative powers to the Governor General carry with it legislative authority to enact changes to domestic law which are required in order to implement the terms of an international agreement.

In the Labour Conventions case (1937), the Judicial Committee of the Privy Council (U.K.) held that section 132 did not authorize federal implementation of treaties other than imperial treaties. The Judicial Committee concluded that authority to legislate so as to implement treaties is divided between Parliament and the provincial legislatures in accordance with their respective jurisdictions.

Although, in Professor Petter's view, this approach is a sound reflection of the federalism principle, both Mr. Fairley and Professor Morris criticized the Judicial Committee's decision as unduly constraining Canada's authority to implement international obligations. Mr. Fairley stated that:

Essentially the approach of the Privy Council, which is maligned but still good law as we speak today, is that the Constitution is simply blind to the presence or absence of a treaty for purposes of saying whether one level of government or another had jurisdiction. That is a manifest constitutional deficiency for Canada.

If we are going to be a nation in any respect, we should be a nation in respect of other nations (15:13).

It has been argued that Canada's authority to implement international agreements could have been supported under the federal authority over peace, order and good government. As Professor P.W. Hogg explains in Constitutional Law of Canada Parliament's jurisdiction in relation to peace, order and good government may be invoked on three bases. First, it can be invoked on a permanent basis to deal with distinct and limited subject areas of national concern which can be regulated effectively only on a national basis. For instance, federal legislation in relation to aeronautics and, most recently, marine pollution has been upheld on this basis, but federal legislation in relation to inflation has not, on the grounds that it is a broad subject matter which, if conferred on Parliament, could interfere significantly with areas of provincial jurisdiction.

Second, the peace, order and good government power can be invoked on a temporary basis to justify federal interference with provincial jurisdiction as necessary to

meet a situation of national emergency. The Anti-Inflation Act which regulated wages and prices within provincial jurisdiction was upheld on this basis.

Third, the peace, order and good government power may be invoked on a permanent basis to fill a gap in constitutional authority in those few cases where the Constitution deals with a subject matter but only in a partial way. In the Radio Reference (1932), the Judicial Committee of the Privy Council held that such a gap was left by section 132 which provided for the implementation of imperial treaties but not Canada's own treaties, and that accordingly Parliament had jurisdiction pursuant to the peace, order and good government power to legislate the implementation of Canada's international agreements. This analysis was subsequently disapproved by the Judicial Committee in the Labour Conventions case.

As Professor Morris noted, there are now several dicta in the Supreme Court of Canada indicating a willingness to reconsider the Judicial Committee's reasoning in the Labour Conventions case. However, none of the witnesses before the Committee considered it likely that the Supreme Court of Canada would hold that Parliament has authority to legislate the implementation of all international agreements. Professor Petter commented that such agreements now extend to a full range of domestic policy matters such as education, health, labour and human rights. Accordingly, recognition of an unqualified federal power to implement international agreements would authorize unacceptable interference with matters within provincial jurisdiction. Nonetheless, as Professor Morris and Mr. Fairley asserted, there may be scope for a qualified federal power in relation to the implementation of agreements. The task is to develop a test which provides Parliament with appropriate scope to enter into and implement international agreements in the national interest without authorizing unwarranted interference with provincial jurisdiction.

Mr. Fairley, in a paper presented to the Canadian Council on International Law, has recommended that federal jurisdiction to implement international agreements should be recognized but only where international interests are paramount. Professor W.N. Lederman recommended in Continuing Canadian Constitutional Dilemmas that Parliament should have jurisdiction to legislate for the implementation of international obligations in areas within provincial jurisdiction but only where those areas have achieved national dimensions and national importance. He suggested that the existence of a treaty might be evidence that the matter had attained a national dimension. Professor Petter disagreed:

I do not share the view of some that, because there is a treaty, that somehow gives the presumption, or strongly influences the conclusion, that this is a matter that falls under, say, the general trade power or under peace, order and good government. It seems to me that would, in a sense, "end-run" the very principle that the Labour Conventions case was intended to protect (15:9).

G.V. LaForest in an article written before he was appointed to the Supreme Court of Canada, expressed concern about the vagueness of the test proposed by Professor Lederman (a concern which is shared by Professor Hogg), but agreed that it is likely that "the law will move in the general direction of affording the federal parliament more scope to implement international action". He concluded that the Court is more likely to expand specific heads of federal power which have international aspects, and rely on the residuary peace, order and good government clause to support federal regulation of matters within provincial jurisdiction which are necessarily incidental to an international agreement. In a paper recently delivered to the National Conference on Free Trade, Professor Dale Gibson concluded that:

Although the Supreme Court of Canada has not yet made a conclusive pronouncement on the matter, it would be reasonably safe to predict that when it does so it will opt for an approach, along the lines of those advocated by Lederman and LaForest, that will permit a pragmatic sharing of responsibilities between federal and provincial authorities on questions that straddle international boundaries. In my view, the test ultimately adopted will probably permit federal authorities to both enter and implement treaties having intra-provincial ramifications if the matter has a genuine and significant international dimension.

Accordingly, it is clear that Parliament can enact legislation to implement an international agreement where the legislation is within federal jurisdiction. Further, it is open to the Supreme Court of Canada to recognize a federal power to implement international agreements, even when they deal with matters within provincial jurisdiction; in light of comments by members of the Court expressing willingness to reconsider the Labour Convention case, it is possible that the Court will do so. At the least, as Professor Petter acknowledged, where the federal government has bona fide entered into an international agreement pertaining to the regulation of matters which are primarily within federal jurisdiction, this power to implement international agreements would provide additional support for ancillary provisions of the agreement which deal with matters within provincial jurisdiction.

Further, even where an international agreement deals substantially with matters ordinarily within provincial jurisdiction, the Court might recognize federal

jurisdiction to legislate so as to implement the agreement where the pursuit of national objectives requires co-operative action with a foreign state and the importance of the national objectives outweighs any necessary impact on provincial powers. Such a test would preclude Parliament from legislating on matters within provincial jurisdiction merely because it had entered into an international agreement to do so, but it would enable Parliament to implement international agreements which are important to the national interest. In his testimony before the Committee, Professor Morris cautioned that, without the recognition of some federal power in relation to foreign affairs, Canada's federal system could become an instrument of weakness:

the argument that "Now we routinely deal with so many matters that are really within the provincial heads of jurisdiction, in terms of the conduct of foreign relations, that we have to be even more careful to sustain the provincial jurisdiction" is not the only argument that can be made. There is another way of viewing that situation --- and perhaps it is an indication to which we should give some attention --- which is that the world in general, including a good number of federal states, routinely seizes these topics as suitable for coordination at an international level. It is seen as essential that national states be able to deal with these matters and deal with them effectively, which means that they be brought into effect in internal law. . . . It is well known that it was clearly understood that the constitution of West Germany was drafted in 1949 with the specific purpose of hamstringing that country so that it could never again be an effective power internationally. That is not a very happy category for Canada to fall into (15:20).

Nonetheless, Professor Morris was not confident that the Supreme Court of Canada would be prepared to recognize a federal power in relation to foreign affairs. Professor Bernier was clearly of the view that, with respect to the Free Trade Agreement:

it is not the general treaty-making power that is at stake, but the competence of Parliament to implement a treaty in a specific field, and [the courts] would judge on the basis of the field they are dealing with and will stick to that field (15:43).

II. Jurisdiction to regulate trade and commerce

International versus intraprovincial trade

Section 91(2) of the Constitution Act, 1867 confers on Parliament exclusive legislative authority in relation to the regulation of trade and commerce. Together with

Parliament's authority in relation to taxation, public borrowing, banking, currency and interest, Parliament was evidently intended to have extensive powers to regulate trade, commerce and the economy generally. On the other hand, the provinces were given jurisdiction over property and civil rights, which included the regulation of contracts, through which trade is conducted. In order to provide scope for both the federal and the provincial jurisdiction, the Judicial Committee of the Privy Council modified the federal powers. It upheld provincial jurisdiction in relation to intraprovincial trade and limited Parliament's jurisdiction to: (1) international trade; (2) interprovincial trade; and (3) general regulation of trade affecting the whole Dominion (Citizens' Insurance Co. v. Parsons, 1891).

The federal jurisdiction over trade and commerce operates not only as a source of federal power but also as a limit on provincial power. Thus, provincial legislation must regulate intraprovincial transactions only. To the extent that it regulates transactions in out-of-province products, even for the purpose of maintaining an intraprovincial marketing scheme, it is invalid. Even if the provincial legislation regulates only intraprovincial transactions, it may be invalid if it "aims at" interfering with interprovincial or international trade. (Manitoba Egg Reference, 1971; Central Canada Potash Co. v. Saskatchewan, 1978.)

By the same token, federal trade legislation must fasten only on interprovincial or international transactions, although in cases involving marketing of grain or oil, courts have upheld federal regulation of intraprovincial transactions, the regulation of which was necessarily incidental to an otherwise valid federal marketing plan. (Natural Products Marketing Reference, 1937; Murphy v. C.P.R., 1958; R. v. Klassen, 1959.)

Focusing on the nature of the transactions regulated and the purpose of the regulation, rather than its impact on trade, has not proved to be a satisfactory means of distinguishing between federal and provincial powers. Frequently, some of a regulated product is consumed locally, and some of it enters interprovincial or international trade. As a result, the jurisdiction to regulate the product is divided. At the stage of production, where the product is undifferentiated, it is frequently impossible to determine which level of government has regulatory power. Since conflicting regulations pertaining to a single product would be chaotic, the two levels of government have been compelled to enter into cooperative marketing schemes. In this way the dysfunctional distribution of authority can be circumvented. It remains to be seen whether the Supreme Court of Canada, which is becoming accustomed to applying a "purposive analysis" to the Canadian Charter of Rights

and Freedoms, will now take a more purposive or functional approach to the division of powers in relation to trade and commerce.

The federal trade and commerce power continues to be defined in accordance with the three categories delineated by the Judicial Committee. Accordingly, Parliament has jurisdiction to regulate international trade, exports and imports, as well as interprovincial trade. In addition, it appears that, in the service of a national regulatory policy, Parliament may regulate intraprovincial transactions which are necessarily incidental to the effectiveness of an international trade plan.

General regulation of trade

Mr. Fairley argued that in support of its power to implement the Free Trade Agreement, Parliament may also be able to rely on a newly-defined authority in relation to the third category of federal jurisdiction recognized by the Judicial Committee: "general regulation of trade affecting the whole Dominion". This category has until recently been ill-defined. Now, however, a member of the Supreme Court of Canada has suggested a series of tests for determining when the general power can appropriately be utilized, without unduly interfering with provincial jurisdiction over intraprovincial trade. Building on suggestions previously made by then Chief Justice Laskin, Mr. Justice Dickson (now Chief Justice) proposed that general federal trade regulation might be upheld where: (1) it is aimed at the economy as a single integrated national unit; (2) it could not be accomplished by the provinces acting separately or in combination; (3) it could not be effective unless all provinces were included; and (4) it is a regulatory scheme requiring administration by a regulatory agency.

Professor Bernier expressed some doubt as to whether Chief Justice Dickson's suggested tests would apply to an Agreement like the Free Trade Agreement, and preferred to consider the implementation of the Agreement pursuant to Parliament's international trade jurisdiction. Mr. Fairley, on the other hand, considered that the tests are both applicable to and satisfied by the Free Trade Agreement:

What happens if we apply these criteria to the leading features of the agreement which eventually will be before you, or at least the implementing legislation? The first instance is for Parliament to come up with a comprehensive regulatory and statutory framework. If that framework is tied together in a unified whole, as is the agreement, there must be a national regulatory scheme for free trade with the United States. Pursuant to that, there is also ongoing supervision

pursuant to the institutional provisions built into the Free Trade Agreement. I refer to the chapters on the commission and the special panels for resolving countervailing and anti-dumping disputes. For the Free Trade Agreement to work, you are going to have a new bi-national bureaucracy between Canada and the United States to make that agreement a functional reality.

Dealing with the third item, we can certainly say that the focus of the agreement is trade in general. We are talking about a comprehensive free trade area, notwithstanding particular exceptions to the coverage of the agreement, such as the exemption for beer and certain other market sectors.

No one is going to suggest that the provinces jointly or severally could implement anything like the Free Trade Agreement --- nothing close.

There exists a very real danger that one or more recalcitrant province could jeopardize the entire scheme, as well as its successful operation in other parts of the country.

I suggest to you that there is an extremely persuasive fit between what is required for purposes of implementing the Free Trade Agreement and what the Chief Justice of Canada says is a reasonable approach to the general trade and commerce power (15:14-15).

Although two other members of the Court concurred with Chief Justice Dickson, the Court as such has not yet indicated its approval or disapproval of the tests he proposed. Should Chief Justice Dickson's formulation of the third category of federal jurisdiction over trade be approved by a majority of the Court, it could provide significant support for Parliament's jurisdiction to regulate the national economy as an integrated unit.

III. The Free Trade Agreement as Regulation of International Trade

The Free Trade Agreement relates primarily to international trade, in that it is intended to establish a "free-trade area" within the meaning of Article XXIV of the GATT in goods, services and investment between Canada and the United States (ch. 1). It provides for the removal of most direct barriers to trade, such as tariffs, export taxes, quotas and other restrictive border measures (ch. 4). It also prohibits discriminatory treatment of imported products (ch. 5), and, to a lesser extent, services (ch. 14) and investment (ch. 16); it prohibits the use of federal technical standards to create unnecessary obstacles to trade (ch. 6); and it prohibits the creation or use of a monopoly or state enterprise for the purposes of evading obligations under the Agreement (ch. 12).

The Free Trade Agreement does take into account some provincial and regional interests which would be affected by free trade and specifically excludes or preserves them:

- chapter 6, with respect to technical standards, exempts provinces from the obligation to alter technical standards and procedures which create unnecessary obstacles to trade;
- chapter 7, with respect to agriculture, preserves marketing plans, farm income stabilization and price support programs in some areas;
- chapter 12 incorporates the provisions of Article XX of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which preserve import and export controls as necessary to protect public morals or health and to ensure compliance with domestic laws not aimed at trade;
- chapter 12 also preserves controls on the export of logs, the export of unprocessed East Coast fish, and the internal sale and distribution of beer, while preserving the parties' rights pursuant to the GATT;
- chapter 13 excludes provincial governments from the provisions regulating government procurement;
- chapter 14, which provides for free trade in services, excludes transportation, basic telecommunications, doctors, dentists, lawyers, childcare and government-provided services (health, education and social services); this is, however, subject to chapter 15 which provides that professionals who are engaged in the trade of goods or services or in investment activities shall be temporarily granted entry to and issued an employment authorization by the other Party to the Agreement;
- chapter 16, which provides for free trade in investment, applies only to future changes in laws, and although it precludes requirements that investors use local goods or services, or achieve certain levels of domestic content, or export certain levels of product, it does not prohibit "negotiation of performance requirements attached to subsidies or government procurement";
- chapter 17, which covers financial services, does not apply to any provincial measure.

These qualifications preserve to the provinces much of the regulatory scope that would be affected by free trade. Nonetheless, concerns have been raised by some provincial authorities about the impact of the Free Trade Agreement on the scope of provincial regulatory authority, including the following specific concerns:

- provincial laws which require upgrading or processing of a natural resource in Canada prior to export may be subject to challenge as improper export restrictions;
- attempts to cut back production of a resource so as to raise the export price in the United States may be subject to challenge;
- consumer protection measures which restrict the right of non-residents to carry on some businesses in the province may be challenged unless it can be shown that the restrictions are no greater than necessary in order to protect consumers;
- the establishment of new public insurance schemes will be subject to compensation of privately owned companies which might be affected;
- public insurance plans may also be subject to challenge under the monopolies provisions;
- tax breaks, grants and other incentives for which only Canadian-owned businesses are eligible may be subject to challenge on the grounds that they constitute unjustifiable discrimination; and
- the United States may challenge and retaliate against any provincial measure that causes nullification or impairment of any benefit it reasonably expected to receive under the Agreement.

In assessing these concerns, it is important to note that the effect of international trade obligations on the exercise of provincial jurisdiction is not a new matter. Murray Smith, Director of the International Economics Program of the Institute for Research on Public Policy, told the Committee that the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and its associated codes contain a number of general provisions that affect matters within provincial jurisdiction, for example, provisions relating to national treatment, standards, and import and export controls. In the mid-1970s, for example, a tax levied by the Ontario government on the sale of non-North American automobiles was

withdrawn after protests by the European Community and Japan that the tax violated GATT obligations. Similarly, in the early 1980s, a handling charge imposed by Ontario on foreign wines was withdrawn after protests from the European Community and the United States. Since wines, spirits and beer are subject to regulation by the GATT, and in light of the recent finding by a panel of GATT that Canada is in breach of its obligations because of the failure of provinces to observe the GATT requirements, it appears that, with respect to wines and spirits, the Free Trade Agreement may do little more than is already possible under the GATT,* and with respect to beer, which is specifically excluded from the Free Trade Agreement, the GATT provisions govern.

Accordingly, although the Free Trade Agreement goes beyond the GATT in some areas, both international trade agreements affect provincial interests. The establishment of a free trade area clearly has an impact on the provinces because it changes the context within which they may exercise their jurisdiction, but that does not necessarily amount to a reduction in the provinces' jurisdiction. Professor Petter argued that:

it would violate the autonomy and sovereignty of provincial governments to allow the federal government to expand its jurisdiction by unilaterally entering into a treaty. Federalism cannot allow a situation where one level of government, through unilateral action, can effectively displace the powers of another level of government (15:8).

While it is true that the federal government does not have the power to reduce unilaterally the jurisdiction of the provinces, it is not clear that the implementation of the Free Trade Agreement would have that effect. Professor Bernier and Mr. Fairley argued that the Free Trade Agreement asserts the jurisdiction of the federal government in relation to international trade. Since a valid federal law will prevail over a conflicting provincial law,

* In any event, as Mr. Fairley noted, the monopoly of the provinces in the sale of imported liquor is currently dependent upon the federal Importation of Intoxicating Liquors Act, which makes it an offence to import any liquor deemed by a province to be intoxicating except through a provincial government or its designated agency. Accordingly, it appears that there is a basis for asserting federal jurisdiction to regulate the importation of wine and distilled spirits and to prohibit discriminatory treatment of imported products.

the scope available for provincial action may be reduced. This effect, far from being unconstitutional, is provided for by sections 91 and 92 of the Constitution Act, 1867. In the words of Professor Bernier:

the primary focus of the Free Trade Agreement is international trade.

This being the case, the issue is the regulation of international trade, and whether it has an incidental and minor, or major and direct impact on provincial jurisdiction, the doctrine of federal paramountcy comes into play.

By virtue of the double aspect doctrine, provincial measures will be able to co-exist with federal measures, to the extent that the activities targeted by such legislative measures are also the focus of provincial activities, and provided they are not functionally incompatible with them. Should the opposite be true, federal measures take precedence (15:22).

Professor Petter questioned the applicability of the paramountcy doctrine as a basis for excluding the exercise of provincial jurisdiction:

It is one thing for the federal government to enact positive measures and for the doctrine of paramountcy then to prevent contradictory positive measures. It is a very different thing for the federal government to create an area of exclusive jurisdiction or no jurisdiction by saying to the provinces. "You cannot enact measures in this jurisdiction" (15:39).

Mr. Fairley disagreed with Professor Petter that implementation of the Free Trade Agreement would preclude the exercise of provincial jurisdiction:

I do not read the law in the way Professor Petter does There are lots of cases which talk about the province being able to positively regulate, absent federal prohibition, but if there is a conflict between the federal prohibition and the provincial regulation the provincial regulation then falls. . . .

In this case all that is necessary is for the federal government to occupy the field in the sense of setting up a minimum standard. For example, in relation to national treatment the federal legislation could simply say that anywhere in Canada the treatment of an important product governed by the agreement will be an MFN standard --- most favoured nation; I am using the GATT language which appears throughout the agreement. The result of that would be not necessarily uniformity and not necessarily a holus-bolus standard imposed on the provinces; all it would say is that the best deal accorded a particular product in any jurisdiction, be it federal or provincial, must be the deal you give to the

commodity being regulated by the agreement --- in this case, any import from the United States. That would be a minimum standard which the federal legislation could implement, and any conflict(ing) . . . provincial legislation would be . . . inoperative . . . (15:40-41).

In Professor Bernier's view, since Parliament has the right to legislate in relation to international trade, there is compelling support for Parliament's jurisdiction to implement the Free Trade Agreement:

What it really comes down to is this: "What is the true nature of the legislative measures adopted?" A free trade agreement such as the one proposed or currently under consideration seeks to impose restrictions or prohibit certain treatments. More specifically, I would say that the provisions concerning national treatment seek to eliminate all forms of discrimination against products, manufacturers or even Americans themselves. Thus, it is an essentially negative approach designed to do away with discrimination. I believe that such an approach would be viewed broadly by the courts as flowing from international trade (15:22-3).

Professor Bernier cautioned that a trade agreement could infringe provincial jurisdiction if it went beyond eliminating barriers to trade and specified how provincial jurisdiction is to be exercised:

If the agreement in question went further and sought to harmonize or develop joint policies in different sectors, which is not really the case or for that matter the objective, we could then ask ourselves if this constitutes in fact a more serious infringement of provincial jurisdiction (15:23).

. . . This is not to say that the federal government can take the place of the provincial government and regulate certain areas of activity or make executive decisions in its place. If we take, for example, provincial monopolies in the case of liquor and distilled spirits, the federal government could not decide how all of these liquor boards would operate without casting into question the very right of provinces to establish monopolies, despite the inevitable impact these have on trade, as shown in the Supreme Court ruling in the case of "Canadian Indemnity vs the Attorney General of British Columbia." At best, we can foresee that in the case of the federal Parliament exercising jurisdiction over international trade, guidelines will be put in place to identify the margin of manoeuvrability of provincial liquor board monopolies insofar as Canada's international obligations are concerned (15:24).

Much depends on the actual implementing legislation and the extent to which it assigns responsibility for the burdens of the Free Trade Agreement to the provinces or the federal government. For example, as Professor Petter argued, article 1605 requires that no American investment shall be nationalized or expropriated in Canada (and vice versa) except for a public purpose, in accordance with due process of law, on a non-discriminatory basis and upon payment of prompt, adequate and effective compensation at fair market value. If the effect of this provision is to require that a new public insurance scheme, such as no-fault automobile insurance, can be established only if compensation is provided to American insurers for the loss of their investment in the province, then it appears that the Agreement imposes a limit on provincial jurisdiction. The limit is not simply that Americans must be given equal treatment. Rather, a particular type of treatment, namely compensation, is prescribed. This could prove to be a formidable obstacle to the exercise of provincial jurisdiction, unless the federal government is prepared to assume the burden. Until the implementation legislation is introduced, it is not possible to assess whether this and other issues will be addressed in a manner which satisfactorily protects provincial jurisdiction.

Professor Bernier noted that in the past means have been found to adjust the exercise of constitutional powers to the reality of Canadian federalism:

International competition requires adjustments that are sometimes difficult to make in virtually all countries. For the provinces to sidestep this adjustment process would be surprising, to say the least. But this in no way means that the essential division of powers in Canada must be altered. Much in the same way the unexpected increase in the provinces' authority over social matters was compensated for beginning in the fifties by federal activities carried out pursuant to a new or rediscovered spending authority, it is conceivable that the increase in federal responsibilities with regard to international trade will eventually be compensated for by a more active, ongoing participation by the provinces in the formulation of Canadian policy in this area (15:22).

He further suggested that this adjustment would be facilitated by federal-provincial cooperation and consultation:

Experience in the United States and the European Economic Community would seem to indicate that when regional concerns are given a real place in the formulation of central policies, the overall results are better. If that is the case, then any expansion of federal jurisdiction over foreign trade linked to the implementation of the Free-Trade Agreement with the United States should be accompanied by the

introduction of a real mechanism for federal-provincial cooperation on implementation of the agreement (15:25).

The general conclusion of Professor Bernier and Mr. Fairley that legislation to implement the Free Trade Agreement would likely be within federal authority over international trade is broadly supported by other constitutional lawyers writing on this topic, namely Dean John Whyte, Professor R.E. Sullivan, and Professor Dale C. Gibson.

IV. Implications for Federalism

Professor Petter argued that the impact of the Free Trade Agreement on the jurisdiction of the provinces is so substantial that Parliament should not be able to use its jurisdiction in relation to treaties and international trade to implement it unilaterally:

... one level of government cannot operate in this country as a matter of constitutional principle and convention in a way that would have the effect of limiting the powers of other orders of government (15:26).

... I do not think that the problem with this agreement is that the federal government cannot enact treaty legislation or international trade legislation. I agree that that is very much what this agreement is about. The problem with this agreement is that it places upon the provinces an obligation not to take actions which have the effect of interfering with those obligations, and matters that fall well within provincial jurisdiction will have that effect (15:28).

In a paper presented to the National Conference on Free Trade, he elaborated on the argument he had put to the Committee:

The Agreement deals with important matters of provincial jurisdiction; it will subject provinces to an enforcement mechanism that is even more stringent than the one applying to the federal government; and it will produce significant changes in the nature of federal-provincial relations.

These changes will compromise the ability of provinces to pursue independent policies and thus to act as "laboratories" for political innovation and regulatory reform. Once the Agreement is in place, any provincial initiative that could be construed as violating its terms will attract scrutiny, pressure and possibly retaliation from both American and federal authorities.

Given this reality, it may seem surprising that the Agreement has generated only limited opposition from the provinces . . .

Why is this so? The answer seems to be that the premiers who support the Agreement are prepared to suppress their passion for provincial rights to pursue their love of laissez-faire economics.

It is conceivable that, to the extent it can be established that the legislation implementing the Free Trade Agreement would have very significant impact on the scope of provincial jurisdiction, a court could hold that the legislation violates basic federalism principles. In other constitutional contexts, courts have put limits on broad federal powers which had the potential to curtail provincial jurisdiction. The federal trade and commerce power itself was limited by the Judicial Committee of the Privy Council for this reason. Accordingly, in assessing the Free Trade legislation, a court may be faced with balancing the need for federal capacity to regulate international trade in the national interest against the need to protect provincial jurisdiction. In making this assessment, the court would presumably take into account the degree to which provincial powers are already, and are likely to continue to be, limited by various other international trading agreements, primarily the GATT.

Professor Petter expressed particular concern about the effect of Article 103 of the Free Trade Agreement, which requires that:

The parties to this Agreement shall ensure that all necessary measures are taken in order to give effect to its provisions, including their observance, except as otherwise provided in the Agreement, by state, provincial and local governments.

He argued before the Committee that this clause could oblige Parliament and the federal government to take action against provinces and their legislation, including using the spending power, the taxing power, the power to declare works and undertakings for the general advantage of Canada and the power to reserve and disallow provincial legislation.

I am sure that I do not have to tell those around this table that when you live in a federal state, in order for that federal state to function, you do not, as either a federal or a provincial government, take all necessary measures; indeed, I think the principle of federalism would cave in if the federal government were, at all times, to assert the the full extent of its authority. In some situations there is legal authority in the federal arena which is considered to be obsolete. For example, there is the disallowance power, even though it is still on the books. However, even within powers that are used --- and here I am thinking of the spending power; of taxing powers; of the declaratory power, which is the power to declare works and undertakings to be of national import --- the federal government does not, as a matter of course, use the full extent of those legal powers, nor should it. If it did, it would

seriously jeopardize the ability of federalism to function and of the federal and provincial governments to get along in a cooperative situation. It is the principle of cooperative federalism, of give and take, which allows those powers to exist on the books, but which nevertheless allows federalism to function effectively by having the parties restrain themselves.

What this treaty does, it seems to me is to put a great deal of pressure on the federal government to play upon powers that it now has, but which heretofore it has --- and rightly in my view --- been very restrained in exercising. There is nothing in this agreement --- as there are in some other agreements, I understand --- concerning policy and the propriety of using powers. There is nothing here to say that the federal government must only use powers where it is proper in a policy sense. In fact, the federal government is obliged to ensure that all necessary measures are taken.

The other state with which we are involved in respect of this treaty, the United States, has a far more centralist view of federalism and a far less sympathetic view of the restrained use of central powers. It is very common in the United States for spending powers to be used to a much greater extent than in Canada to coerce states to pursue federal objectives; there is a far greater expectation that the federal government can generally involve itself in provincial matters. What I would argue that the treaty does, and the impact that it has on federal-provincial relations, is that it effectively brings to the federal-provincial bargaining table a third party in the form of the United States, a very powerful party with a lot of power to enforce the obligations in this agreement. That party is given the power to ensure, or to bring action against Ottawa if Ottawa fails to ensure, that all necessary measures are taken.

I do not wish to mislead the committee. The treaty does not require Ottawa to use those powers. It says that if Ottawa does not use all of its necessary powers, then Canada becomes subject to retaliatory action. What I am arguing is that the pressure that it puts upon Canada is a pressure that will move Canada in a far more centralistic direction; in a direction that is likely to result in far more federal intervention in provincial matters than we have seen to date (15:10-11).

Professor Bernier acknowledged that Article 103

... is, to all intents and purposes, the very opposite of a traditional federal clause. Rather than qualify the extent of the federal authority's obligations on the international level so as to take into account the division of powers, which constitutes an obligation of means, article 103 denies the impact of this division and imposes on the federal government the strict liability to perform (15:21).

By agreeing to Article 103, both the Canadian and American governments have undertaken to ensure that the Free Trade Agreement is observed or, alternatively, pay compensation or suffer retaliatory measures as provided in Chapter 18 of the Agreement.

The comparable obligation in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Article XXIV:12, provides that:

Each contracting party shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure observance of the provisions of this Agreement by the regional and local governments and authorities within its territory.

Although GATT Article XXIV:12 is worded less strongly than Article 103, Mr. Smith argued before the Committee that the findings of two recent GATT panels suggest that the GATT clause is being interpreted as requiring the federal government to pay compensation if it is unable to secure compliance with GATT obligations by provincial governments. Admittedly, there has been no authoritative interpretation of GATT Article XXIV:12. Mr. Frank Stone, of the Institute for Research on Public Policy, in a report prepared for the Committee, noted that prior to the mid-1970s member states infrequently turned to GATT's dispute settling mechanisms, preferring to resolve differences through bilateral negotiations; thus, only two GATT panels have considered federal responsibility for the actions of regional governments. Both complaints involved Canada.

The first panel examined a complaint in 1984 from South Africa about a differential sales tax levied by Ontario on South African gold coins. The panel found that the tax was discriminatory and thus in breach of the GATT rules on national treatment under Article III:2. According to Mr. Stone, the panel recommended that the Canadian government take such measures as were available to it to secure the necessary changes in the Ontario tax and further recommended that Canada compensate South Africa for loss of sales opportunities. Ontario removed the discriminatory tax, the two countries settled the issue, and the panel report was accordingly not presented for formal adoption by the GATT Council.

The second GATT panel considered a complaint by the European Economic Community about distribution and sale of alcoholic beverages by provincial agencies. As both Mr. Smith and Mr. Stone noted, the panel recently found that Canada is in breach of its obligations under the GATT because of the failure of provinces to comply with provisions governing the non-discriminatory sale of wine, beer and spirits. The panel apparently rejected arguments that the federal government had met its obligations under Article

XXIV:12 of the GATT and could not be held responsible for provincial non-compliance. Mr. Smith also noted that no other federal state intervened in support of the federal government's position.

Although GATT Article XXIV:12 has not yet been interpreted by the GATT Council, the reports of the two panels suggest that it may be interpreted as imposing obligations on the federal government much like those imposed by Article 103.

On the basis of these findings Mr. Smith concluded that the difference in wording between Article 103 of the Free Trade Agreement and Article XXIV of the GATT may be more a difference of form than of substance.

The commitment in Article 103 provides additional assurance that trade obligations will be honoured or their breach will be compensated. Neither side's non-compliance will be excused, as it possibly could be under the GATT, on the basis that it has taken "such reasonable measures as may be available to it". Mr. Fairley noted that "Parliament . . . will have to look at the prospect of (playing) hard ball when it comes to meeting the commitments that have been made" (15:16).

The significance of Article 103 will depend upon the extent to which implementation of the Free Trade Agreement is within federal jurisdiction. If implementation of any aspects of the Agreement is beyond the jurisdiction of Parliament, Article 103 still obliges the federal government to take all necessary measures to enforce provincial compliance, or expose Canada to retaliatory consequences. Faced with such a choice, the government would have to weigh the cost to federal-provincial relations of using extraordinary measures to enforce the Agreement against the cost of retaliatory measures by the United States pursuant to the Agreement. This is not a new choice: it has always been open to the federal government to exercise its extraordinary powers to force provincial compliance with trade agreements in the face of retaliatory measures. The actual danger, according to Professor Petter, is that there may now be more pressure on the federal government to do so.

On the other hand, if the necessary implementing legislation is within federal jurisdiction, then, since valid federal legislation is paramount over valid but conflicting provincial legislation, and since federal legislation applies to provincial governments, it would not be necessary to rely on extraordinary powers to enforce compliance with the terms of the Agreement.

Accordingly, the extent to which Article 103 poses a threat to provincial jurisdiction depends, first, on the constitutional validity of federal implementing legislation, second on the extent to which the federalism principle will continue to provide countervailing pressure against the exercise of federal extraordinary powers, third, on the extent to which provinces fail to comply with terms of the Agreement, and fourth, on the extent to which the federal government is prepared to bear the burden of provincial non-compliance by providing compensation or acquiescing in retaliation.

V. Referring the Constitutional Issue to the Supreme Court of Canada

Each of the witnesses before the Committee was asked whether the federal government should make a reference to the Supreme Court of Canada concerning the Free Trade Agreement. The main advantage of a reference is that it may provide a means of settling constitutional jurisdiction to enact legislation before action is taken in reliance on it. If the constitutionality of legislation implementing the Free Trade Agreement were upheld, people could with greater confidence reorder their affairs in compliance with it. This could, in turn, enhance the effectiveness of the new arrangements. However, all four witnesses agreed that, when the Court is asked to make a ruling on the validity of legislation in the abstract, rather than in the context of disputes arising in specific fact situations, it may be hampered in reaching a sound decision. In Professor Bernier's view, the Court should avoid deciding the constitutional validity of the Free Trade Agreement in the abstract. Mr. Fairley added that

... once you have the legislation, and once it is in place, you do have concrete factual circumstances in which to resolve the constitutional question; whereas if you simply submit the question ... it is that much less predictable ... (15:47).

The Supreme Court of Canada itself has cautioned against referring abstract constitutional questions to the Court without adequate factual information, particularly in the area of trade (Manitoba Egg Reference, 1971).

Professor Petter noted other potential problems with using the reference procedure:

... you are likely to get a question that is framed in a way that is self-serving and an answer that is framed in a way that, to the judiciary, is

self-serving in the sense that they will not want to go out on these limbs . . . (15:47).

On the other hand, Professor Petter favoured a reference to the Court on the basis that it would force the federal Government to account for what he saw as its contradictory position of maintaining that the Agreement does not affect provincial powers, while also assuring the American government that it can bring the provinces into line.

In deciding whether to refer the constitutionality of the implementing legislation to the Supreme Court of Canada, the federal Government would have to consider whether questions can be appropriately framed to raise precise issues for the Court's consideration and also whether the reference could be supported by sufficient factual material to enable the Court to assess the likely impact of the legislation in the many areas in which it would operate. This would be a formidably complex task, since so many issues would have to be addressed. Moreover, if the Court considered that it did not have a sufficient basis on which to respond to any particular question, it might decline to do so (Ref. BNA Act and the Federal Senate, 1980).

Mr. Fairley made the point, that, since the federal government is confident that it has the jurisdiction to enter into and implement the Agreement, it should simply proceed with the implementing legislation and leave it to others to bring the constitutional issues before the courts if they choose to do so. It is, of course, open to provincial governments to refer the Agreement or its implementing legislation to Courts of Appeal, from which appeals could be taken to the Supreme Court of Canada. It is also conceivable that private parties could commence actions in the superior courts of the provinces or in the Federal Court challenging the constitutionality of the Agreement or its implementing legislation. If such a reference is made or action commenced, the federal Government could then decide whether to expedite the process by referring the Agreement directly to the Supreme Court.

VI. Summary

No definitive conclusion concerning Parliament's jurisdiction to enact legislation to implement the Free Trade Agreement can be reached in the absence of the actual implementing legislation and detailed examination of it to determine its specific impacts on provincial policies.

Nonetheless, as a matter of preliminary assessment, there does appear to be support for federal jurisdiction to implement the Free Trade Agreement. Parliament has authority to legislate in relation to international trade --- and the Agreement is primarily concerned with international trade. It takes into account some provincial and regional interests which would be affected by free trade and specifically excludes or preserves them. The fact that the Agreement will have an impact on matters within provincial jurisdiction does not necessarily limit federal jurisdiction to implement the Agreement: the exercise of federal jurisdiction in relation to international trade may validly circumscribe the scope of provincial authority since a valid federal law will prevail over a conflicting provincial law. Federal legislation to implement the Free Trade Agreement would infringe provincial jurisdiction if it went beyond eliminating barriers to trade and specified how provincial jurisdiction is to be exercised.

If Chief Justice Dickson's formulation of federal jurisdiction in relation to "general regulation of trade throughout the Dominion" is adopted by a majority of the Supreme Court of Canada, it could provide additional support for Parliament's jurisdiction to regulate the national economy as an integrated unit.

Further, there are indications in the case law and other authorities that the Supreme Court of Canada might recognize a federal power to implement international agreements which could operate either as an ancillary power, to provide additional support for implementing those provisions of an international agreement which incidentally affect matters within provincial jurisdiction, or, as an independent source of federal authority, where, for instance, the pursuit of national objectives requires co-operative action with a foreign state and the importance of the national objectives outweighs any necessary impact on provincial powers.

Concerns have been raised that Article 103 of the Free Trade Agreement, which requires the Parties "to ensure that all necessary measures are taken in order to give effect to its provisions, including their observance . . . by . . . state, provincial and local governments" goes beyond Article XXIV:12 of the GATT and may compel the federal government to use its extraordinary powers against the provinces. However, it has been argued that in practice the difference in the nature of the obligations under Article 103 and Article XXIV:12 may be slight. The Free Trade Agreement does not require that the federal government exercise its extraordinary powers, such as disallowance, to assure provincial compliance. Rather, as under GATT, non-compliance at the sub-national level may be remedied by compensation or met by retaliation. Article 103 poses a threat to provincial jurisdiction only to the extent, if any, to which implementation of the Agreement exceeds

federal authority, and then only if the federalism principle will no longer provide sufficient countervailing pressure against Parliament's exercise of its extraordinary powers.

Even if a strong case can be made in support of Parliament's jurisdiction to enact legislation to implement the Free Trade Agreement, it must be recognized that, in other constitutional contexts, courts have put limits on broad federal powers which threaten to curtail substantially provincial jurisdiction. Accordingly, in assessing the Free Trade legislation, courts may be faced with balancing the need for federal capacity to regulate international trade in the national interest against the need to provide considerable scope to provincial jurisdiction. In making this assessment, the courts would presumably take into account the degree to which provincial powers are already, and are likely to continue to be, limited by various other international trading agreements, primarily the GATT.

At first glance it might seem useful to make a reference to the Supreme Court of Canada for an advisory opinion on the constitutional validity of the Free Trade Agreement (and the legislation which will be introduced to implement it) in the hope of settling its constitutional validity before action is taken in reliance on it. However, in deciding whether to refer the constitutionality of the implementing legislation to the Court, the federal Government would have to consider whether questions can be appropriately framed to raise precise issues for the Court's consideration and also whether the reference could be supported by sufficient factual material to enable the Court to assess the likely impact of the legislation in the many areas in which it would operate. This would be a formidably complex task, since so many issues would have to be addressed. Moreover, if the Court considered that it did not have a sufficient basis on which to respond to any particular question, it might decline to do so. Accordingly, a reference would not necessarily result in a definitive court ruling.

Respectfully submitted

GEORGE C. van ROGGEN
Chairman

Le mercredi 4 mai 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat, le 5 novembre 1987, à étudier les éléments de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposé au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire no 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite, a entrepris cet examen et présente maintenant son rapport provisoire sur les pouvoirs constitutionnels relatifs à l'Accord de libre-échange.

La décision du gouvernement fédéral de négocier et de ratifier un accord de libre-échange avec les États-Unis a soulevé un débat national tant sur l'opportunité pour le Canada de conclure un tel accord bilatéral, que sur la valeur de l'entente elle-même.

En attendant que la loi habilitante soit soumise au Parlement et que les changements proposés par le gouvernement à la législation actuelle soient connus, le Comité a décidé d'employer son temps à étudier certaines questions fondamentales ainsi que des dispositions de fond de l'Accord dans certains secteurs.

Dans le présent rapport, le premier d'une série consacrée à l'Accord de libre-échange, le comité s'attache à déterminer si le gouvernement fédéral a la compétence constitutionnelle voulue pour conclure l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et adopter les lois nécessaires à sa mise en oeuvre, surtout dans la mesure où il risque d'avoir des répercussions sur les pouvoirs des provinces.

Le Comité a jugé que la meilleure façon d'aborder les aspects juridiques et constitutionnels de l'Accord était de recueillir les témoignages d'un groupe d'avocats de droit constitutionnel et international. Afin de bénéficier de la plus vaste perspective possible, le Comité a invité quatre spécialistes provenant de diverses régions du Canada et

ayant chacun leur conception de ce qui constitue une juste répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, pour qu'ils exposent leur point de vue ensemble devant lui, répondent aux questions de ses membres et débattent leurs opinions entre eux.

Les quatre avocats de droit constitutionnel et international qui ont comparu devant le Comité le 23 février 1988 sont :

Ivan Bernier, professeur à la faculté de droit de l'Université Laval et directeur général du Centre québécois des relations internationales;

Scott Fairley, du cabinet d'avocats Gowling & Henderson, Barristers & Solicitors, professeur auxiliaire de droit à l'université d'Ottawa;

Gerald Morris, professeur honoraire à la faculté de droit de l'Université de Toronto;

Andrew Petter, professeur agrégé à la faculté de droit de l'Université de Victoria.

Malgré leurs divergences de vue sur certains points, ces témoins se sont généralement entendus quant aux pouvoirs respectifs des deux ordres de gouvernement en ce qui concerne l'Accord de libre-échange.

Le Comité a aussi retenu les services de M^{me} Marilyn Pilkington, professeur à la faculté de droit d'Osgoode Hall de l'Université York, pour qu'elle rédige un document de travail en se fondant sur l'apport des spécialistes, sur le témoignage ultérieur de M. Murray Smith, de l'Institut de recherches politiques, sur d'autres sources autorisées reconnues et sur tout ce qui a été dit à ce sujet devant le Comité.

Après avoir reçu et examiné le document de travail rédigé par le professeur Pilkington, au cours de ses séances ordinaires, le Comité a décidé de le rendre public sous la forme de son quatorzième rapport. Le Comité hésite à se prononcer sur les opinions juridiques énoncées dans le rapport et partant, à tenter d'anticiper les éventuelles décisions de la Cour suprême du Canada, mais la question du pouvoir du gouvernement fédéral de conclure et de mettre en oeuvre l'Accord de libre-échange revêt pour lui une importance cruciale. Dans un domaine où la plupart des textes juridiques posent des problèmes de compréhension au profane, ce document de travail est relativement bref et rédigé en langage clair. De l'avis du Comité c'est un outil de sensibilisation et d'information valable et il serait bon que le Sénat ainsi que la population canadienne puissent y avoir accès.

La Partie I du présent document traite du pouvoir du gouvernement fédéral de conclure et de réaliser des accords internationaux. La Partie II porte sur l'étendue de la compétence fédérale en matière de réglementation des échanges et du commerce. La Partie

III examine dans quelle mesure l'Accord de libre-échange est conforme à la compétence fédérale en matière de commerce. La Partie IV analyse les répercussions de cet accord sur le fédéralisme canadien. La Partie V envisage l'opportunité pour le gouvernement fédéral de renvoyer à la Cour suprême du Canada des questions relatives à la validité constitutionnelle de l'Accord de libre-échange et de la législation nécessaire à sa mise en oeuvre. La Partie VI résume le document.

DOCUMENT DE TRAVAIL

LES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS RELATIFS À CERTAINS ASPECTS DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE

I. Pouvoir de conclure des accords internationaux et de les mettre en oeuvre

Conclusion d'accords internationaux

La Loi constitutionnelle de 1867 ne reconnaît pas expressément au gouvernement fédéral le pouvoir de conclure des accords avec des États étrangers, puisque les législateurs n'avaient apparemment pas imaginé que le Canada puisse intervenir sur la scène internationale indépendamment de l'Empire britannique. Comme l'ont dit M. Fairley et le professeur Bernier, le pouvoir du Canada de conclure des accords internationaux dérive du fait que la Couronne impériale a délégué au gouverneur général du Canada les pouvoirs liés à sa prérogative en matière d'affaires étrangères. Comme le gouverneur général agit sur l'avis du gouvernement du Canada, c'est l'exécutif fédéral qui est habilité à conclure des accords internationaux.

Comme l'affirme le professeur P.W. Hogg dans son ouvrage intitulé Constitutional Law of Canada, même en l'absence de cette délégation de pouvoirs au gouverneur général, le statut de nation indépendante du Canada lui confère implicitement la compétence voulue pour signer des accords avec des États étrangers, et il convient que cette compétence soit exercée par le gouvernement fédéral, au nom de l'intérêt national.

Les quatre témoins qui ont comparu devant le Comité ont été unanimes à dire que le pouvoir juridique dont jouit le gouvernement fédéral de conclure des accords* avec

* Les témoins ont utilisé indifféremment les termes "traité" et "accord international". Dans son ouvrage intitulé Canadian Treaty Making (1968), A.E. Gotlieb affirme qu'en droit international, "traité" est le "terme générique qui englobe tous les accords internationaux entraînant des obligations entre États". Il ajoute cependant qu'on peut aussi l'employer au sens particulier de "type d'engagement solennel portant sur d'importants aspects des affaires internationales" (p. 12). **Selon lui, "quel que soit le sens que l'on donne au terme, les traités de tous genres, sans égard à leur désignation, sont toujours identiques sous un aspect essentiel: pour être un traité, l'instrument... doit créer des obligations juridiques contraignantes en droit international".**

M. Gotlieb ajoute en outre que le terme "traité" peut revêtir une signification spéciale dans le droit constitutionnel d'un État en particulier (p. 13). Ainsi, comme l'indique le document intitulé Treaties and Other International Agreements: the Role of the United States Senate (étude réalisée par le Service de recherche du Congrès, Bibliothèque du Congrès, à la demande du Comité des affaires étrangères du Sénat des États-Unis, 1984, pp. 71 à 77), la Constitution des États-Unis exige que les traités soient ratifiés par une majorité des deux tiers au Sénat, alors que les autres accords internationaux sont généralement validés par une mesure législative du Congrès. Quoi qu'il en soit, cette étude établit qu'aux États-Unis, les traités et les accords entre chefs d'État sanctionnés par le Congrès ont le même statut tant en droit international qu'au plan intérieur. Au Canada, la ratification est une prérogative du gouverneur général en conseil: "Sur le plan juridique, l'assemblée législative, en l'occurrence le Parlement du Canada, n'est pas tenue de "ratifier" (au sens interne) ou d'approuver un accord international, qu'on l'appelle "traité" ou autrement... Lorsqu'un traité entre en vigueur, il en découle pour le Canada une obligation internationale d'en respecter les conditions mais, en soi, cela ne modifie en rien le droit interne du pays... Toutefois, en principe et en pratique, le gouvernement du Canada demande au Parlement d'avaliser, certains types de traités importants avant que le gouverneur en conseil n'en autorise la ratification... Lorsqu'un accord exige l'adoption de nouvelles lois, l'approbation du Parlement est implicitement contenue dans la législation adoptée" (Gotlieb p. 14-17).**

M. Gotlieb conclut que "la solennité de la forme d'un accord international n'est pas un indice infailible de son importance... Dans le contexte canadien, il est manifeste, en ce qui concerne n'importe quel traité individuel, que la désignation n'est pas une mesure de l'importance" (p. 34).**

Le professeur Hogg adopte la même conclusion. "Les diverses appellations n'ont pas de signification juridique; tous les accords entre États entraînant des obligations en droit international sont des traités qui lient les États qui y sont parties, peu importe leur désignation" (Constitutional Law of Canada, p. 241).**

des États étrangers s'étend aux accords portant sur des domaines de compétence provinciale. Cependant, le professeur Petter a fait valoir qu'en dépit de ce pouvoir juridique, il existe un principe constitutionnel qui empêche le gouvernement fédéral de s'engager unilatéralement dans des accords internationaux qui porteraient atteinte aux pouvoirs des provinces ou qui assujettiraient ces dernières à des mesures de représailles. Selon lui, à moins que toutes les provinces ne consentent à un accord international influant sur les questions qui relèvent de leur compétence, le gouvernement fédéral est obligé de négocier l'inclusion d'une clause "fédérale", suivant laquelle il convient de s'acquitter des obligations prévues dans l'accord qui sont de son ressort, mais réserve aux provinces le soin de traiter des questions relevant de leur compétence.

Que cette convention existe ou non, dans les faits, le pouvoir du gouvernement fédéral de conclure des accords internationaux est limité. En outre, il n'est pas nécessairement assorti du pouvoir de les mettre en oeuvre. Ainsi, comme le gouvernement fédéral risquerait de manquer à ses obligations internationales et de se voir imposer des sanctions, s'il concluait un accord qu'il ne serait pas en mesure de concrétiser par la suite, son pouvoir en la matière est assorti de restrictions pratiques.

Mise en oeuvre des accords internationaux

Le gouvernement fédéral peut appliquer différentes mesures administratives pour s'acquitter de certaines obligations découlant d'un accord international, mais lorsque cet accord suppose une modification à la loi canadienne, il faut légiférer pour lui donner effet. Puisque le pouvoir législatif se partage entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales, il s'agit alors de déterminer à quel ordre de gouvernement il revient d'adopter les lois nécessaires.

La Loi constitutionnelle de 1867 reconnaît qu'il revient au gouvernement fédéral de respecter les obligations du Canada issues des traités impériaux et confère en conséquence au Parlement et au gouvernement fédéral le pouvoir de remplir ces obligations, qu'elles soient de leur ressort ou de celui des provinces :

132. Le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire Britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.

Cependant, la Loi constitutionnelle ne prévoit pas de dispositions pour la mise en oeuvre d'accords internationaux conclus par le Canada à titre d'État indépendant, et la

délégation au gouverneur général des pouvoirs liés à la prérogative ne lui confère pas non plus la compétence législative pour adopter les modifications à la loi canadienne nécessaires à l'exécution d'un accord international.

En 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé du Royaume-Uni a soutenu, relativement à l'affaire des conventions collectives, que l'article 132 n'autorisait pas le gouvernement fédéral à mettre en oeuvre d'autres traités que ceux que l'empire avait passés. Le Comité judiciaire a conclu que le Parlement et les corps législatifs provinciaux se partageaient le pouvoir de légiférer en vue de l'exécution des traités, selon leurs domaines respectifs de compétence.

Même si, de l'avis du professeur Petter, cette conception est tout à fait conforme au principe du fédéralisme, MM. Fairley et Morris ont tous deux reproché au Comité judiciaire d'avoir ainsi limité indûment la marge de manoeuvre du Canada dans l'exécution de ses obligations internationales. M. Fairley a déclaré ce qui suit :

Essentiellement, l'approche du Conseil privé, qui est pernicieuse, mais qui constitue encore aujourd'hui un bon principe de droit, c'est que la Constitution ne parle tout simplement pas de la présence ou de l'absence d'un traité pour déterminer si la compétence appartient à un niveau de gouvernement ou à un autre. Il s'agit d'une lacune manifeste dans la Constitution du Canada.

Si nous voulons être un pays à quelque égard que ce soit, nous devrions en être un à l'égard des autres (15:13).

On a prétendu que le pouvoir du Canada de mettre en oeuvre des accords internationaux aurait pu se fonder sur les pouvoirs fédéraux concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Comme l'explique M. P.W. Hogg dans Constitutional Law of Canada, la compétence du Parlement en ce qui concerne la paix, l'ordre et le bon gouvernement peut être invoquée de trois façons. Tout d'abord, les pouvoirs publics peuvent l'invoquer de façon permanente pour intervenir dans certains domaines limités d'intérêt national, où la réglementation ne peut s'appliquer efficacement qu'à l'échelle nationale. Par exemple, la législation fédérale concernant l'aéronautique et, plus récemment, la pollution du milieu marin, a été confirmée pour ce motif, contrairement à la législation fédérale concernant l'inflation, dont on a estimé qu'elle portait sur un sujet trop vaste, qui risquait de provoquer des ingérences dans des domaines de compétence provinciale s'il était confié au Parlement.

Deuxièmement, on peut également invoquer les pouvoirs concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement à titre temporaire pour justifier une intervention fédérale dans un domaine de compétence provinciale lorsqu'une situation d'urgence nationale

l'exige. La loi anti-inflation, qui réglementait les prix et les salaires dans des domaines de compétence provinciale, a été confirmée pour cette raison.

Troisièmement, on peut également invoquer ces mêmes pouvoirs à titre permanent pour combler une lacune constitutionnelle dans les quelques cas où la Constitution ne permet de traiter un sujet que de façon partielle. Dans la décision Radio Reference (1932), le Comité judiciaire du Conseil privé a statué que l'article 132, prévoyant la mise en oeuvre des traités impériaux, et non pas celle des traités canadiens, avait fait apparaître une lacune de ce genre, et que le Parlement était donc habilité, en vertu de ses pouvoirs concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, à légiférer aux fins de la mise en oeuvre des accords internationaux du Canada. Le Comité judiciaire a par la suite renversé cette analyse dans l'affaire des conventions collectives.

Selon le professeur Morris, la Cour suprême du Canada a manifesté à plusieurs reprises sa volonté de remettre en question le raisonnement adopté par le Comité judiciaire dans l'arrêt concernant les conventions collectives. Pourtant, aucun des témoins qui ont comparu devant le Comité ne s'attend à ce que la Cour suprême du Canada considère que le Parlement est habilité à légiférer aux fins de la mise en oeuvre de tous les accords internationaux. Comme l'a signalé le professeur Petter, ces accords s'étendent maintenant à un large éventail de questions de politique intérieure comme l'éducation, la santé, le travail et les droits de la personne. En conséquence, le fait de reconnaître au gouvernement fédéral le pouvoir incontesté d'en assurer l'exécution l'autoriserait à empiéter de façon inacceptable dans des domaines de compétence provinciale. Néanmoins, de l'avis de MM. Morris et Fairley, on pourrait reconnaître aux autorités fédérales un pouvoir limité de mettre en oeuvre les accords internationaux. Le problème consiste à formuler des critères qui accorderaient au Parlement une latitude suffisante pour conclure et mettre en oeuvre des accords internationaux dans l'intérêt national sans pour autant autoriser une ingérence injustifiée dans les champs de compétence provinciale.

Dans un document soumis au Conseil canadien de droit international, M. Fairley a proposé que la compétence fédérale aux fins de la mise en oeuvre des accords internationaux ne soit reconnue que lorsque les intérêts internationaux sont primordiaux. Dans un ouvrage intitulé Continuing Canadian Constitutional Dilemmas, le professeur W.N. Lederman dit souhaiter que le Parlement soit habilité à légiférer relativement à la mise en oeuvre des obligations internationales dans des domaines relevant de la compétence provinciale uniquement si ces derniers ont pris une dimension ou une importance nationale. Selon lui, l'existence d'un traité pourrait indiquer que le domaine visé a acquis une dimension nationale. Le professeur Petter n'est toutefois pas de cet avis :

... je ne partage pas les vues de ceux qui, à cause de l'existence du traité, avancent ou invoquent en s'appuyant sur des arguments solides que cette question est assujettie au pouvoir général de régir le commerce ou d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement. À mon avis, cela viendrait détruire, dans un certain sens, le principe même qu'on voulait défendre dans l'affaire des conventions collectives (15:9).

Dans un article qu'il a rédigé avant d'être nommé à la Cour suprême du Canada, le juge G.V. LaForest déplore l'imprécision des critères proposés par le professeur Lederman (appuyé en cela par le professeur Hogg), mais il reconnaît que, dans l'ensemble, la loi évoluera probablement de façon à conférer au Parlement fédéral plus de latitude pour mettre en oeuvre des mesures internationales. Selon lui, il y a de fortes chances que la Cour élargisse certains pouvoirs fédéraux qui ont une incidence internationale et qu'elle s'appuie sur les dispositions concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement pour sanctionner la réglementation par le gouvernement fédéral des questions du ressort provincial qui sont le complément indispensable d'un accord international. Dans un document qu'il a récemment présenté à l'occasion de la Conférence nationale sur le libre-échange, le professeur Dale Gibson en est arrivé à la conclusion suivante :

Même si la Cour suprême du Canada ne s'est pas encore prononcée de façon définitive sur cette question, on ne risque guère de se tromper en disant que lorsqu'elle le fera, elle adoptera une approche analogue à celles préconisées par MM. Lederman et LaForest, c'est-à-dire autorisant un partage pragmatique des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces aux sujet des questions qui mettent en cause des frontières internationales. À mon avis, on finira probablement par adopter des critères qui permettront aux autorités fédérales de conclure et de mettre en oeuvre des traités qui ont des répercussions intraprovinciales s'il s'agit d'une question jouissant réellement d'une dimension internationale importante. (traduction libre)

Par conséquent, il est clair que le Parlement peut légiférer pour mettre en oeuvre un accord international lorsque le domaine dans lequel il intervient relève de sa compétence. En outre, il semble que la Cour suprême du Canada ait la possibilité de reconnaître aux autorités fédérales le pouvoir limité de mettre en oeuvre les accords internationaux, même lorsqu'ils portent sur des domaines relevant de la compétence provinciale; compte tenu de l'attitude de certains membres de la Cour, qui se sont dits prêts à remettre en question la jurisprudence établie par l'affaire des conventions collectives, il se pourrait que la Cour opte pour cette possibilité. Pour le professeur Petter, dans les cas où le gouvernement fédéral a conclu de bonne foi un accord international portant sur la réglementation de domaines qui relèvent principalement de la compétence fédérale, ce

pouvoir limité de mise en oeuvre des accords internationaux devrait constituer un fondement supplémentaire pour les dispositions accessoires d'un accord qui portent sur des domaines relevant de la compétence provinciale.

En outre, même dans le cas d'un accord international concernant en bonne partie des sujets qui relèvent normalement de la compétence provinciale, la Cour pourrait reconnaître aux autorités fédérales le droit de légiférer pour le mettre en oeuvre lorsque la poursuite des objectifs nationaux nécessite une action concertée avec un État étranger, et que l'importance des objectifs nationaux l'emporte sur les conséquences inévitables de cette action dans des domaines relevant de la compétence provinciale. Selon de tels critères, le Parlement ne pourrait légiférer sur des questions relevant de la compétence provinciale sous le seul prétexte qu'une telle intervention est prévue dans un accord international qu'il a conclu, mais en revanche, il pourrait le faire pour mettre en oeuvre des accords internationaux jugés essentiels à l'intérêt national du Canada. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, le professeur Morris a indiqué qu'à défaut de la consécration d'un certain pouvoir fédéral dans le domaine des affaires étrangères, le système fédéral risque d'affaiblir le Canada :

...l'argument selon lequel "Maintenant que nous traitons couramment de questions qui relèvent effectivement de la compétence provinciale, en ce qui concerne la conduite des affaires étrangères, nous devons faire encore plus attention pour maintenir cette compétence", n'est pas le seul qui puisse être invoqué. Il y a une autre façon d'analyser la situation -- et nous devrions peut-être la prendre en considération -- à savoir que le monde en général, y compris un grand nombre de fédérations, se servent souvent de ces questions pour coordonner leurs actions à l'échelle internationale. On juge essentiel que les pays soient en mesure de régler ces questions de façon efficace, c'est-à-dire au moyen de lois... Nous savons tous que cette constitution (Allemagne de l'Ouest) a été élaborée en 1949 dans le but précis d'empêcher le pays de jouer de nouveau un rôle de premier plan à l'échelle internationale. Le Canada ne doit pas se retrouver dans cette position (15:20).

Quoi qu'il en soit, le professeur Morris n'est pas certain que la Cour suprême du Canada sera disposée à reconnaître un pouvoir fédéral en matière d'affaires étrangères. En ce qui concerne l'Accord de libre-échange, le professeur Bernier a exposé clairement ses convictions :

... ce n'est pas le pouvoir général de conclure des traités qui est en cause, mais plutôt la compétence du Parlement d'appliquer un traité à un domaine précis; leur (les tribunaux) jugement ne portera que sur le domaine à l'étude et ils s'en tiendront à ce domaine (15:43).

II. Pouvoir de réglementer les échanges et le commerce

Échanges internationaux et intraprovinciaux

Le paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 donne au Parlement le pouvoir législatif exclusif de réglementer les échanges et le commerce. Étant donné la compétence du Parlement au chapitre de la fiscalité, des emprunts publics, des banques, de la monnaie et des taux d'intérêt, on a manifestement voulu lui accorder des pouvoirs étendus pour réglementer les échanges, le commerce et l'économie en général. Par ailleurs, on a reconnu la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils, y compris en ce qui concerne la réglementation des contrats qui servent aux échanges. Voulant permettre le libre jeu des pouvoirs respectifs du gouvernement fédéral et des provinces, le Comité judiciaire du Conseil privé a modifié les pouvoirs fédéraux. Il a confirmé la compétence des provinces relativement aux échanges intraprovinciaux et limité la compétence du Parlement (1) au commerce international, (2) au commerce interprovincial et (3) à la réglementation générale des échanges ayant une incidence sur l'ensemble du pays. (Citizens' Insurance Co. vs Parsons, 1891).

La compétence du gouvernement fédéral en matière d'échanges et de commerce a pour effet non seulement de lui conférer certains pouvoirs, mais aussi de limiter les pouvoirs des provinces. Les lois provinciales ne peuvent donc réglementer que les transactions intraprovinciales. Elles sont invalides lorsqu'il s'agit de réglementer les transactions concernant des produits extra-provinciaux, même si elles visent à faire respecter un régime d'écoulement intraprovincial. Qui plus est, les lois provinciales réglementent uniquement les transactions intraprovinciales, mais si elles "visent à" intervenir dans les échanges interprovinciaux ou internationaux, elles peuvent être invalides. (Manitoba Egg Reference, 1971; Central Canada Potash Co. vs Saskatchewan, 1978).

De même, les lois fédérales sur le commerce doivent s'appliquer exclusivement aux transactions interprovinciales ou internationales, quoique dans certains cas mettant en cause la commercialisation des céréales ou du pétrole, les tribunaux ont reconnu le droit du gouvernement fédéral de réglementer certaines transactions intraprovinciales, cette réglementation étant le complément indispensable d'un plan fédéral de commercialisation par ailleurs valide. (Natural Products Marketing Reference, 1937; Murphy vs C.P.R., 1958; R. vs Klassen, 1959).

On a constaté qu'il n'était guère utile de s'attacher à la nature des transactions réglementées et à l'objet de la réglementation, plutôt qu'à leur incidence sur les échanges, pour délimiter les pouvoirs respectifs du gouvernement fédéral et des provinces. Il arrive souvent qu'une partie d'un produit réglementé soit consommée localement et qu'une autre partie soit destinée au commerce interprovincial ou international. Le pouvoir de réglementer ce produit se trouve ainsi divisé. À l'étape de la production, où le produit est indifférencié, il est souvent impossible de déterminer quel palier de gouvernement peut le réglementer. Comme l'application de règlements incompatibles concernant un produit unique serait source de confusion, les deux ordres de gouvernement sont forcés d'établir ensemble des régimes d'écoulement, palliant ainsi cette répartition peu fonctionnelle des pouvoirs. Il reste à savoir si la Cour suprême du Canada, qui a pris l'habitude d'analyser la Charte canadienne des droits et libertés en fonction de ses objectifs, s'attachera désormais à envisager davantage la finalité ou l'aspect fonctionnel de la répartition des pouvoirs en matière d'échanges et de commerce.

L'autorité fédérale sur les échanges et le commerce est encore définie en fonction des trois catégories délimitées par le Comité judiciaire. Par conséquent, le Parlement a compétence pour réglementer les échanges internationaux, les exportations et les importations, ainsi que les échanges interprovinciaux. En outre, il semble qu'aux fins de l'application d'une politique nationale de réglementation, le Parlement puisse réglementer les transactions intraprovinciales qui doivent accessoirement contribuer à l'efficacité d'un programme d'échanges internationaux.

Réglementation générale des échanges

Selon M. Fairley, pour étayer son pouvoir de réaliser l'Accord de libre-échange, le Parlement pourrait aussi invoquer un pouvoir nouvellement défini qui se rapporte à la troisième catégorie de pouvoirs fédéraux reconnus par le Comité judiciaire, en l'occurrence, le pouvoir de réglementation générale des échanges ayant une incidence sur l'ensemble du pays. Cette catégorie n'avait jamais été clairement définie jusqu'à ces derniers temps. Or, un membre de la Cour suprême du Canada propose désormais d'appliquer une série de critères pour déterminer les cas où ce pouvoir peut être exercé légitimement, sans pour autant empiéter indûment sur la compétence des provinces en matière de commerce intraprovincial. Le juge Dickson, juge en chef de la Cour suprême, s'est inspiré des suggestions de son prédécesseur, le juge Laskin, et il a proposé de maintenir la réglementation fédérale générale sur le commerce lorsque cette réglementation : (1)

s'applique à l'économie considérée comme une entité nationale intégrée; (2) ne pourrait être réalisée, individuellement ou conjointement, par les provinces; (3) ne pourrait avoir d'effet sans l'inclusion de toutes les provinces; (4) constitue un programme devant être administré par un organe de réglementation.

Le professeur Bernier a dit douter que les critères avancés par le juge en chef Dickson puissent s'appliquer à un accord comme l'Accord de libre-échange, préférant quant à lui envisager la mise en oeuvre de l'Accord en vertu des pouvoirs du Parlement au chapitre du commerce international. De son côté, M. Fairley a estimé que l'Accord de libre-échange permet l'application de ces critères et y satisfait :

Qu'arrive-t-il si nous appliquons ces critères aux caractéristiques principales de l'Accord, ou du moins de la loi d'application de ce dernier que vous devrez un jour étudier? Premièrement, le Parlement doit élaborer un cadre complet de réglementation et de législation. Si ce cadre est constitué en un tout, comme l'est l'Accord, il doit exister un régime de réglementation national à l'égard du libre-échange avec les États-Unis. Conformément aux dispositions institutionnelles insérées dans l'Accord de libre-échange, on prévoit une surveillance constante de ce régime. Je fais allusion aux chapitres portant sur la commission et sur les groupes spéciaux chargés de régler les différends à l'égard des droits compensatoires et des droits antidumping. Pour que l'Accord de libre-échange soit efficace, il faudra établir une nouvelle bureaucratie binationale entre le Canada et les États-Unis.

Pour ce qui est du troisième point, nous pouvons assurément dire que l'Accord porte surtout sur le commerce en général. Nous parlons d'un secteur exhaustif de libre-échange, sauf quelques exceptions, comme l'exemption prévue pour la bière et certains autres secteurs commerciaux.

Absolument personne ne pourra laisser entendre que les provinces, ensemble ou séparément, pourraient appliquer un accord comme l'Accord de libre-échange.

Il existe un danger très réel qu'une ou plusieurs provinces récalcitrantes ne mettent tout le régime en péril, de même que sa bonne marche dans d'autres régions du pays.

À mon avis, il existe un lien extrêmement convaincant entre les moyens nécessaires pour appliquer l'Accord de libre-échange et ce que le juge en chef du Canada considère comme un approche raisonnable au pouvoir général en matière de commerce (15:14-15).

Deux autres juges se sont rangés à l'opinion du juge en chef Dickson, mais la Cour ne s'est pas encore prononcé sur le critère qu'il propose. Si sa définition de la

troisième catégorie de pouvoirs fédéraux dans le domaine du commerce était approuvée par la majorité des juges de la Cour suprême, la compétence du Parlement pour réglementer l'économie nationale comme une entité intégrée s'en trouverait considérablement renforcée.

III. L'Accord de libre-échange, forme de réglementation du commerce international

L'Accord de libre-échange traite essentiellement des échanges internationaux, puisqu'il vise à créer une "zone de libre-échange" au sens de l'Article XXIV du GATT pour les produits, les services et les investissements entre le Canada et les États-Unis (chapitre 1). Il prévoit l'élimination de la plupart des obstacles directs aux échanges, comme les droits de douane, les taxes à l'exportation, les contingents et autres mesures restrictives à la frontière (chapitre 4). Il interdit également de traiter de façon discriminatoire les produits (chapitre 5) et, dans une moindre mesure, les services (chapitre 14) et les capitaux (Chapitre 16) importés; il interdit l'application de normes techniques fédérales qui créeraient des obstacles inutiles aux échanges (chapitre 6), et il interdit de créer ou d'utiliser un monopole ou une entreprise d'État pour échapper aux obligations qui y sont stipulées (chapitre 12).

L'Accord de libre-échange tient effectivement compte de certains intérêts provinciaux et régionaux susceptibles d'être touchés par la libéralisation des échanges et les exclut ou les protège explicitement. Ainsi :

- le chapitre 6, qui porte sur les normes techniques, soustrait les provinces à l'obligation de modifier les normes techniques et les procédés qui créent des entraves inutiles aux échanges;
- le chapitre 7 relatif à l'agriculture préserve les programmes de commercialisation ainsi que les programmes de stabilisation du revenu agricole et de soutien des prix dans certains secteurs;
- le chapitre 12 reprend les dispositions de l'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui permettent de maintenir les contrôles à l'importation et à l'exportation nécessaires pour sauvegarder la moralité ou la santé publiques et pour assurer le respect des lois nationales ne portant pas sur le commerce;

- ° le chapitre 12 permet également de maintenir les contrôles sur l'exportation des billes de bois et du poisson non transformé de la côte est, ainsi que le contrôle sur la vente et la distribution internes de la bière, tout en protégeant les droits des parties aux termes de l'Accord général;
- ° le chapitre 13 exclut les gouvernements provinciaux des dispositions qui régissent les marchés publics;
- ° le chapitre 14, qui prévoit le libre-échange dans le secteur des services, en exclut les transports, les télécommunications de base, les services offerts par les médecins, les dentistes et les avocats, la garde d'enfants et les services assurés par le gouvernement (santé, éducation et services sociaux), mais cela sous réserve du chapitre 15, qui stipule que les professionnels qui font le commerce de biens ou de services ou qui participent à des activités d'investissement doivent obtenir de l'autre partie à l'Accord une autorisation de séjour temporaire et un permis de travail;
- ° le chapitre 16, qui vise à libéraliser les courants d'investissement, s'applique uniquement aux modifications futures des lois, et bien qu'il interdise les prescriptions qui obligeraient les investisseurs à utiliser des produits ou services locaux, à assurer un certain niveau de contenu local ou à exporter une certaine portion de la production, il n'interdit pas "la négociation de prescriptions de résultats se rapportant à des subventions ou à des marchés publics";
- ° le chapitre 17, qui traite des services financiers, ne s'applique pas aux mesures provinciales.

Ces conditions conservent aux provinces une bonne partie de leur champ de réglementation qui serait autrement touché par la libéralisation des échanges. Néanmoins, certaines autorités provinciales ont dit s'inquiéter de l'incidence de l'Accord de libre-échange sur l'étendue des pouvoirs de réglementation des provinces et ont notamment soulevé les sujets de préoccupation suivants :

- ° les lois provinciales qui exigent la valorisation ou la transformation d'une ressource naturelle au Canada avant son exportation peuvent être considérées comme créant des entraves injustifiées à l'exportation et, de ce fait, être contestées;

- les initiatives qui tendent à réduire la production d'une ressource de manière à en faire augmenter le prix d'exportation aux États-Unis peuvent être contestées;
- les mesures de protection du consommateur qui restreignent le droit des non-résidents à mener certaines affaires dans une province peuvent être contestées à moins qu'il puisse être démontré que ces restrictions servent uniquement à protéger les consommateurs;
- la création de nouveaux régimes d'assurance généraux devra s'accompagner de l'indemnisation des compagnies d'assurance privées qui pourraient en être touchées;
- les régimes d'assurance généraux peuvent aussi être contestés en vertu des dispositions concernant les monopoles;
- les allégements fiscaux, subventions et autres mesures incitatives réservées aux entreprises appartenant à des intérêts canadiens peuvent être contestés s'ils sont vus comme des mesures discriminatoires injustifiées;
- les États-Unis peuvent contester toute mesure provinciale qui annule ou amoindrit les avantages qu'ils espèrent raisonnablement tirer de l'Accord et peuvent alors user de représailles.

Lorsqu'on étudie ces sujets de préoccupation, il importe de savoir que la question des répercussions des obligations commerciales internationales sur l'exercice des pouvoirs provinciaux n'a rien de nouveau. M. Murray Smith, directeur du Programme sur l'économie internationale de l'Institut de recherches politiques, a expliqué au Comité que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et ses codes d'application contiennent un certain nombre de dispositions générales qui ont une incidence sur des questions du ressort provincial, par exemple, des dispositions concernant le traitement national, les normes et les restrictions touchant les importations et les exportations. Ainsi, au milieu des années 70, on a supprimé une taxe imposée par le gouvernement de l'Ontario sur les ventes d'automobiles fabriquées ailleurs qu'en Amérique du Nord, à la suite des protestations de la Communauté européenne et du Japon, qui prétendaient que la taxe contrevenait aux obligations contractées aux termes de l'Accord général. De même, au début des années 80, on a supprimé les droits de manutention imposés par l'Ontario sur les vins étrangers, à la suite des protestations élevées par la Communauté européenne et les

États-Unis. Comme les vins, les spiritueux et la bière sont visés par la réglementation découlant de l'Accord général et compte tenu du fait qu'une commission du GATT a récemment déterminé que le Canada ne respecte pas ses obligations dans la mesure où les provinces ne se conforment pas aux exigences de l'Accord général, il semble qu'à l'égard des vins et spiritueux, l'Accord de libre-échange ne peut guère aller plus loin que l'Accord général,* et en ce qui concerne la bière, qui est expressément exclue de l'Accord de libre-échange, les dispositions de l'Accord général s'appliquent.

En conséquence, même si l'Accord de libre-échange va plus loin que l'Accord général dans certains domaines, les deux accords commerciaux internationaux ont une incidence sur des intérêts provinciaux. La création d'une zone de libre-échange a de toute évidence des répercussions sur les provinces, puisqu'elle modifie le contexte dans lequel ces dernières peuvent exercer leurs pouvoirs, mais il n'en résulte pas nécessairement une réduction de ces pouvoirs. Selon le professeur Petter :

...on porterait atteinte à l'autonomie et à la souveraineté des gouvernements provinciaux si l'on permettait au gouvernement fédéral d'étendre son champ de compétence en lui donnant le droit de conclure des traités unilatéraux. Une situation où un palier de gouvernement peut unilatéralement supplanter les pouvoirs de l'autre est irréconciliable avec la notion de fédéralisme (15:8).

Il est vrai que le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de réduire unilatéralement la compétence des provinces, mais il n'est pas certain que la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange aurait cet effet. D'après le professeur Bernier et M. Fairley, l'Accord de libre-échange affirme la compétence du gouvernement fédéral en matière de commerce international. Puisqu'une loi fédérale valide l'emporte sur une loi provinciale concurrente, la marge de manoeuvre des provinces peut s'en trouver réduite. Cet effet, loin d'être inconstitutionnel, est prévu aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. Comme l'a dit le professeur Bernier :

Ce dont il est question essentiellement dans cet accord de libre-échange, c'est de commerce international.

* Quoi qu'il en soit, comme M. Fairley l'a indiqué, le monopole des provinces pour la vente des spiritueux et des vins importés dépend actuellement de la Loi fédérale sur l'importation des boissons enivrantes, laquelle rend illégale l'importation de vins et spiritueux autrement que par l'entremise de l'organisme désigné à cette fin par une province. Aussi, il semble y avoir des arguments pour faire valoir le pouvoir du gouvernement fédéral de réglementer l'importation des vins et spiritueux et d'interdire le traitement discriminatoire des produits importés.

Dans un tel cas, s'il s'agit de réglementation du commerce international, qu'elle vise incidemment et de façon mineure ou encore substantiellement et directement, des compétences provinciales, le principe de la prépondérance fédérale joue.

Dans la mesure où les activités visées par de telles mesures législatives font également l'objet d'interventions de la part des provinces, les mesures provinciales, en vertu de la règle du double aspect, pourront coexister avec les mesures fédérales pour autant qu'elles ne sont pas fonctionnellement incompatibles avec ces dernières; dans l'hypothèse contraire, les mesures fédérales l'emportent (15:22).

De son côté, le Professeur Petter a dit douter que l'on puisse faire valoir ce principe de la prépondérance pour empêcher l'exercice des compétences provinciales :

Le gouvernement fédéral peut adopter des mesures législatives concrètes et laisser la doctrine de la primauté des lois fédérales empêcher ensuite l'adoption de mesures semblables qui seraient contradictoires. Il ne peut toutefois pas créer un secteur à compétence exclusive ou un secteur ne relevant d'aucune autorité en interdisant aux provinces d'y légiférer (15:39).

Contrairement au professeur Petter, M. Fairley ne croit pas que l'application de l'Accord de libre-échange empêcherait l'exercice des compétences provinciales :

En ce qui touche à la réponse de M. Petter...je n'interprète pas la loi de la même façon que lui... De nombreux cas traitent de la possibilité pour les provinces d'établir une réglementation réelle en l'absence d'interdiction du gouvernement fédéral, mais lorsqu'il y a conflit entre les deux paliers de gouvernement, le national a prééminence...

Dans le cas qui nous intéresse, tout ce que le gouvernement fédéral a à faire, c'est d'occuper ce secteur en établissant une norme minimale. Par exemple, en ce qui touche le traitement à accorder au niveau national à un produit important régi par l'Accord, la loi fédérale n'a qu'à déclarer que ce traitement suivra partout au pays la règle de la N.P.F., soit celle de la nation la plus favorisée; je me sers de la terminologie du GATT puisque c'est celle que l'on retrouve tout au long de l'Accord. Cela ne garantira pas nécessairement une uniformité à l'échelle du pays et l'imposition d'une norme générale à toutes les provinces. Tout ce que cette règle dit, c'est que le meilleur traitement accordé à un produit donné dans l'une ou l'autre des juridictions, qu'elle soit fédérale ou provinciale, doit être celui qui est aussi accordé à ce produit -- ici toute importation des États-Unis -- dans le cadre de l'Accord. Il s'agirait d'une norme minimale qui pourrait être appliquée par le truchement de la loi fédérale... la loi fédérale visant à appliquer l'Accord de libre-échange canado-américain rendrait (toute) loi provinciale incompatible, inopérante...(15:40-41).

Selon le professeur Bernier, comme le Parlement a le droit de légiférer en matière de commerce international, il y a de fortes chances qu'il soit habilité à mettre en oeuvre l'Accord de libre-échange :

Toute la question en définitive, revient à se demander quel est le caractère véritable des mesures législatives adoptées. Dans un accord de libre-échange de la nature de celui qui est présenté ou qui est à l'étude présentement, ce qui est visé essentiellement ce sont des interdictions, des comportements qui sont prohibés. Je dirais de façon plus précise qu'à travers le traitement national, on cherche à éliminer toutes formes de discrimination à l'endroit des produits, des fabricants ou des Américains eux-mêmes. Donc il y a une approche essentiellement négative, c'est une approche que l'on pourrait qualifier d'intégration négative qui vise l'élimination de la discrimination. Je crois qu'une telle approche serait considérée comme relevant du commerce international dans une très large mesure par les tribunaux (15:22-23).

Le professeur Bernier a cependant fait une mise en garde : l'Accord pourrait empiéter sur les pouvoirs des provinces s'il ne se limitait pas à supprimer les barrières commerciales et s'il précisait de quelle façon les compétences des provinces doivent être exercées :

Si l'accord en question allait plus loin et cherchait à harmoniser ou à développer des politiques communes dans différents secteurs, ce qui n'est pas véritablement le cas ou ce qui n'est pas visé, on pourrait à ce moment-là se poser la question à savoir s'il n'y a pas empiètement beaucoup plus profond sur les compétences provinciales (15:23).

...Ce qui ne veut pas dire que le gouvernement fédéral peut se substituer au gouvernement des provinces pour réglementer à leur place des champs d'activités relevant de ceux-ci, ou encore pour prendre des décisions exécutives à leur place. Si on prend l'exemple des monopoles provinciaux sur les alcools le gouvernement fédéral ne pourrait déterminer globalement le fonctionnement de ces derniers sans remettre en cause le droit même des provinces d'instituer des monopoles malgré l'impact inévitable que ces derniers ont sur le commerce tel que l'a démontré l'arrêt de la Cour suprême dans Canadian Indemnity vs le Procureur général de la Colombie-Britannique. Tout au plus, est-il possible d'envisager que dans l'exercice des compétences attribuées au Parlement fédéral en matière de commerce international, des balises soient établies en vue de circonscrire la liberté de manoeuvre des monopoles provinciaux sur les alcools eu égard aux engagements internationaux du Canada (15:24).

Les lois d'application elles-mêmes et la part de responsabilités qu'elles attribueront aux provinces ou au gouvernement fédéral, relativement à l'Accord de libre-échange, revêtiront une importance énorme. Ainsi, comme l'a fait valoir le professeur Petter, l'article 1605 stipule qu'aucun investissement américain ne sera nationalisé ou exproprié au Canada (et vice versa) sauf pour une raison d'intérêt public, en conformité de l'application régulière de la loi, de manière non discriminatoire, et moyennant le prompt versement d'une compensation adéquate et effective, qui corresponde à sa juste valeur marchande. Si du fait de cette disposition, un nouveau régime d'assurance général, telle l'assurance-automobile sans égard à la responsabilité, ne peut être établi que si l'on verse aux assureurs américains une compensation pour les investissements qu'ils perdront dans la province, il semble que l'Accord limite les compétences des provinces. Cette restriction ne réside pas dans le simple fait que les Américains doivent bénéficier d'un traitement égal. La disposition prescrit en effet un type de traitement particulier, soit une compensation. Cela pourrait s'avérer un obstacle énorme à l'exercice des compétences provinciales, à moins que le gouvernement fédéral ne soit disposé à assumer cette responsabilité. Quoi qu'il en soit, tant que la loi d'application de l'Accord ne sera pas présentée, il sera impossible de déterminer si les compétences des provinces sont suffisamment protégées.

Le professeur Bernier a rappelé qu'on avait déjà trouvé des moyens d'adapter l'exercice des pouvoirs constitutionnels au contexte du fédéralisme canadien :

La concurrence internationale oblige à des ajustements parfois difficiles dans pratiquement tous les États. Que les provinces échappent à ce processus d'ajustement serait pour le moins surprenant. Mais ceci ne veut pas dire que la balance essentielle des responsabilités des compétences au Canada doive elle-même s'en trouver modifiée. De la même façon que l'accroissement imprévu des responsabilités des provinces en matière sociale s'est trouvée compensée, à partir des années 50, par des interventions fédérales aux termes d'un pouvoir de dépenser découvert ou redécouvert, on peut concevoir que l'augmentation des responsabilités fédérales en regard du commerce international se trouve compensée éventuellement par une participation plus active et plus suivie des provinces à la formulation des politiques canadiennes dans ce domaine (15:22).

Selon lui, les consultations et la coopération fédérales-provinciales pourront faciliter ces ajustements :

L'expérience des États-Unis et de la Communauté économique européenne semble indiquer que lorsque les préoccupations régionales trouvent véritablement leur place dans la formulation des politiques centrales, les résultats obtenus sont globalement meilleurs. Si tel est le

cas, alors tout accroissement de la compétence fédérale sur le commerce extérieur lié à la mise en place de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, devrait s'accompagner de la mise en place d'une véritable structure de concertation fédérale-provinciale en ce qui concerne la mise en oeuvre de l'accord en question (15: 25).

D'autres experts en droit constitutionnel qui ont écrit sur le sujet, soit le doyen John Whyte, le professeur R.E. Sullivan et le professeur Dale C. Gibson, adhèrent aussi à la conclusion générale du professeur Bernier et de M. Fairley, qui estiment que le gouvernement fédéral pourrait probablement adopter la législation nécessaire pour la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange en se fondant sur ses pouvoirs en matière de commerce international.

IV Répercussions sur le fédéralisme

Le professeur Petter a soutenu que les répercussions de l'Accord de libre-échange sur les pouvoirs des provinces étaient tellement importantes que le Parlement ne devrait pas être habilité à se fonder sur ses pouvoirs en matière de traités et de commerce international pour le mettre en oeuvre de façon unilatérale :

...un palier de gouvernement ne peut agir, par principe et par convention, de façon à limiter les pouvoirs des autres paliers de gouvernement (15:26).

...je ne crois pas que le problème que pose l'Accord réside dans le fait que le gouvernement fédéral ne peut pas adopter des lois en matière de traités ou de commerce international. Je conviens que c'est précisément ce en quoi consiste l'Accord. Le problème avec cette entente est qu'elle oblige les provinces à ne pas prendre de mesures qui auraient pour effet d'entraver l'acquittement de ces obligations; or, les questions clairement de compétence provinciale auront cet effet (15:28).

Dans un exposé présenté à la Conférence nationale sur le libre-échange, il a développé les arguments qu'il avait soumis au Comité :

"L'Accord porte sur d'importantes questions de compétence provinciale; il soumettra les provinces à un mécanisme d'application encore plus strict que celui qui s'applique au gouvernement fédéral et il modifiera profondément la nature des relations fédérales - provinciales.

Ces changements compromettront la capacité des provinces de mener des politiques indépendantes et, de ce fait, de jouer le rôle de "laboratoires" d'innovation politique et de réglementation. Lorsque

l'Accord sera en vigueur, toute initiative des provinces susceptible d'être jugée contraire à ses dispositions sera considérée suspecte et fera l'objet de pressions, voire même de représailles de la part des autorités américaines et canadiennes.

Dans ce contexte, on peut s'étonner que l'Accord n'ait soulevé qu'une faible opposition de la part des provinces...

Pourquoi en est-il ainsi? Il semble que les premier ministres favorables à l'Accord soient prêts à troquer leur passion pour les droits des provinces contre leur amour du laisser-faire économique." (traduction libre)

S'il peut être établi que la loi d'application de l'Accord de libre-échange réduirait gravement l'étendue des pouvoirs provinciaux, un tribunal pourrait fort bien conclure que cette loi viole les principes fondamentaux du fédéralisme. Il est d'ailleurs arrivé, dans d'autres affaires constitutionnelles, que les tribunaux limitent de vastes pouvoirs fédéraux susceptibles d'empiéter sur les pouvoirs des provinces. Ainsi, le Comité judiciaire du Conseil privé a limité le pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce pour cette raison précise. Conséquemment, le tribunal chargé de se prononcer sur la loi sur le libre-échange pourrait devoir établir un juste équilibre entre la nécessité d'accorder au gouvernement fédéral la capacité de réglementer le commerce international dans l'intérêt national et la nécessité de protéger les pouvoirs des provinces. Pour ce faire, le tribunal en question devrait sans doute tenir compte des limites qu'imposent et que continueront vraisemblablement d'imposer aux pouvoirs provinciaux différents autres accords internationaux en matière de commerce, notamment le GATT.

Le professeur Petter s'est dit particulièrement préoccupé des effets de l'obligation créée aux parties par l'article 103 de l'Accord de libre-échange :

Les parties au présent accord veilleront à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions de l'Accord, y compris à leur observance, sauf stipulation contraire dans les présentes, par les gouvernements des États et des provinces et les administrations locales.

Il a fait valoir au Comité que cette clause pourrait obliger le Parlement et le gouvernement fédéral à s'en prendre aux provinces et à leur législation avec, à l'appui, leur pouvoir de dépenser leur pouvoir d'imposition, leur pouvoir de déclarer que tel ou tel ouvrage est dans l'intérêt général du Canada, et leur pouvoir de restreindre et d'annuler des lois provinciales.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler, j'en suis sûr, que pour bien fonctionner en régime fédéral, les paliers de gouvernement, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux, ne doivent pas toujours prendre toutes

les mesures nécessaires; en effet, le principe du fédéralisme ne tiendrait pas longtemps si le gouvernement fédéral était obligé, à tout moment, d'utiliser ses pleins pouvoirs. Dans certaines circonstances, les pouvoirs constitutionnels du gouvernement fédéral sont considérés obsolètes. C'est le cas, par exemple, du droit d'annulation, même s'il est encore inscrit dans nos lois. Même parmi les pouvoirs qu'il utilise -- je pense ici au pouvoir de dépenser, au pouvoir d'imposition, au pouvoir déclaratoire, qui permettent par exemple au gouvernement de déclarer que tel ou tel ouvrage est d'intérêt national -- le gouvernement fédéral use de modération, et il a avantage à le faire. S'il agissait autrement, il compromettrait gravement la capacité du gouvernement fédéral de fonctionner et l'habileté des gouvernements fédéral et provinciaux à s'entendre lorsqu'il faut collaborer. C'est le principe du fédéralisme coopératif, du donnant donnant, qui permet à ces pouvoirs d'exister dans nos lois, tout en permettant en même temps au fédéralisme de fonctionner efficacement en amenant les parties à restreindre leurs exigences.

Ce traité, il me semble, incite fortement le gouvernement fédéral à miser sur certains pouvoirs qu'il possède déjà mais qu'il n'a jusqu'à maintenant -- et à juste titre à mon avis -- utilisés qu'avec beaucoup de retenue. Rien dans cet accord -- comme c'est le cas dans d'autres sauf erreur -- ne parle de la politique et de l'à-propos d'utiliser ces pouvoirs. Nulle part il n'est mentionné que le gouvernement fédéral ne doit utiliser ses pleins pouvoirs que lorsqu'il est approprié de le faire politiquement parlant. Le gouvernement fédéral est strictement tenu de s'assurer que toutes les mesures nécessaires sont prises.

L'autre État en cause dans ce traité, les États-Unis, a une vision beaucoup plus centraliste du fédéralisme et est beaucoup moins enclin à accepter qu'on limite ainsi les pouvoirs centraux. Aux États-Unis, le pouvoir de dépenser est très fréquemment invoqué et l'on y recourt sur une beaucoup plus grande échelle qu'au Canada pour forcer les États à contribuer à la réalisation des objectifs fédéraux; on s'attend beaucoup plus à ce que le gouvernement fédéral s'immisce dans les affaires provinciales. Je dirais même que l'existence du traité, et par ricochet ses répercussions sur les relations fédérales-provinciales, feront effectivement intervenir une tierce partie dans les négociations fédérales-provinciales; or, cette partie très puissante, qui dispose de bien des pouvoirs pour forcer le respect des obligations contenues dans cet accord est nulle autre que les États-Unis. On donne en l'occurrence à cette partie le pouvoir de s'assurer, sous peine d'user de représailles en cas de négligence, qu'Ottawa prendra les mesures nécessaires.

Je ne voudrais pas induire le comité en erreur. Le traité n'oblige pas Ottawa à se servir de ces pouvoirs. Il dit simplement que si Ottawa n'utilise pas tous les pouvoirs nécessaires, le Canada pourra subir des représailles. Mon argument est que les pressions auxquelles sera soumis le Canada l'inciteront à adopter une orientation beaucoup plus

centraliste, qui l'amènera à intervenir davantage dans les questions de compétence provinciale que ce n'est le cas actuellement (15:10-11).

Le professeur Bernier a souligné que la formulation de l'article 103

...fait de cette disposition le contraire à toutes fins pratiques d'une clause fédérale traditionnelle; c'est-à-dire que plutôt que de qualifier l'engagement fédéral au plan international pour tenir compte du partage des compétences ce que constitue une obligation de moyens, il nie l'impact de ce partage et fait au gouvernement fédéral une obligation de résultat(15:21).

En s'entendant sur l'article 103, les gouvernements canadien et américain ont accepté de veiller à ce que l'Accord de libre-échange soit respecté ou, dans le cas contraire, de verser des sommes compensatoires ou de s'exposer à des mesures de représailles, comme le prévoit le chapitre 18 de l'Accord.

La disposition correspondante de l'article XXIV:12 du GATT stipule que:

"Chaque partie contractante prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent Accord".

Bien que l'article XXIV:12 du GATT soit formulé en termes moins impératifs que l'article 103, M. Smith a indiqué au Comité que d'après les conclusions de deux récents groupes du GATT, il faut interpréter cette disposition comme faisant obligation au gouvernement fédéral de verser une compensation s'il n'est pas en mesure d'amener les gouvernements provinciaux à se conformer aux exigences du GATT. Il reste que l'article XXIV:12 du GATT n'a jamais été interprété de façon définitive. Dans un rapport présenté au Comité, M. Frank Stone, de l'Institut de recherche sur la politique, fait remarquer qu'avant le milieu des années 70, les états membres ont rarement invoqué les mécanismes de règlement des conflits du GATT, et qu'ils préféraient résoudre leurs différends par des négociations bilatérales; ainsi, la responsabilité fédérale à l'égard de mesures prises par des gouvernements régionaux n'a été retenue que par deux groupes du GATT. Dans les deux cas, il était question du Canada.

Le premier groupe était saisi d'une plainte déposée en 1984 par l'Afrique du Sud au sujet d'une taxe de vente spéciale perçue par l'Ontario sur les pièces d'or d'origine sud-africaine. Le groupe a constaté que cette taxe était discriminatoire et qu'elle était donc contraire aux règles de l'article III:2 du GATT. Selon M. Stone, le groupe a demandé que le gouvernement canadien intervienne selon ses possibilités pour faire modifier la taxe

ontarienne, et que le Canada indemnise l'Afrique du sud du manque à gagner qu'elle a subi. L'Ontario a supprimé la taxe discriminatoire, les deux pays ont réglé leur différend et le groupe n'a donc pas eu à soumettre de rapport à l'adoption officielle du Conseil du GATT.

Le deuxième groupe du GATT a étudié une plainte de la Communauté économique européenne concernant la distribution et la vente de boissons alcooliques par les régies provinciales. Comme l'ont indiqué MM. Smith et Stone, le groupe a constaté récemment que le Canada ne respectait pas ses obligations envers le GATT parce que les provinces ne se conformaient pas aux dispositions concernant l'absence de discrimination dans la vente des vins, des bières et des spiritueux. Il semble que ce groupe ait rejeté les arguments voulant que le gouvernement fédéral se soit conformé à ses obligations découlant de l'article XXIV:12 du GATT et qu'il ne puisse être tenu responsable des infractions des provinces. M. Smith a également fait remarquer qu'aucun autre état fédéral n'était intervenu pour défendre la position du gouvernement fédéral canadien.

Bien que le Conseil du GATT n'ait pas encore interprété l'article XXIV:12, celui-ci pourrait comporter, d'après les rapports des deux groupes, des obligations semblables à celles de l'article 103 pour le gouvernement fédéral.

M. Smith en a conclu que la différence entre l'article 103 de l'Accord de libre-échange et l'article XXIV du GATT résidait peut-être davantage dans la forme que dans le fond.

L'engagement pris à l'article 103 fournit une assurance supplémentaire que les obligations commerciales seront honorées et que, sinon, une compensation sera versée. Ni l'une ni l'autre des parties ne peut, pour justifier le non-respect des dispositions, invoquer le fait qu'elle a pris "toutes mesures raisonnables en son pouvoir". M. Fairley a indiqué que "le Parlement...devra envisager la perspective de jouer dur lorsqu'il faudra respecter les engagements qui ont été pris" (15:16)

L'importance de l'article 103 dépendra de la mesure dans laquelle la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange relève de la compétence fédérale. Si la mise en oeuvre de quelque aspect de l'Accord que ce soit dépasse la compétence du Parlement, l'article 103 oblige quand même celui-ci à prendre toutes les mesures nécessaires pour en assurer le respect auprès des provinces, faute de quoi il expose le Canada à des mesures de représailles. En ce cas, le gouvernement devra soupeser ce qu'il lui en coûtera, au chapitre des relations fédérales-provinciales, de se prévaloir de ses pouvoirs extraordinaires pour mettre l'Accord en oeuvre, et le coût des mesures de représailles prises par les États-Unis, aux termes de l'Accord. Cette alternative n'a rien de nouveau: le gouvernement fédéral a toujours eu la possibilité d'exercer ses pouvoirs extraordinaires pour forcer les provinces à respecter les accords commerciaux, afin de parer à toute mesure de représailles. Selon le professeur

Petter, le véritable danger vient de ce que le Parlement puisse être davantage incité désormais, à les exercer effectivement.

En revanche, si la législation nécessaire à la mise en oeuvre de l'Accord relève de la compétence du fédéral, il ne devrait plus être nécessaire de recourir aux pouvoirs extraordinaires pour exiger le respect des termes de l'Accord, puisque la législation fédérale valide l'emporte sur toute législation provinciale valide mais concurrente, et que la législation fédérale s'applique aux gouvernements provinciaux.

Par conséquent, l'ampleur de la menace que représente l'article 103 pour les autorités provinciales dépend, tout d'abord, de la validité constitutionnelle de la législation fédérale de mise en oeuvre de l'Accord, deuxièmement, de l'efficacité de l'effet de rééquilibrage que va continuer d'exercer le principe du fédéralisme face à l'exercice des pouvoirs extraordinaires du Parlement, troisièmement, de la mesure dans laquelle les provinces risquent de s'écarter des dispositions de l'Accord et quatrièmement, de la détermination du gouvernement fédéral à supporter le fardeau de ces dérogations en versant des sommes compensatoires ou en acceptant les mesures de représailles.

V. Renvoi de la question constitutionnelle à la Cour suprême du Canada

Le Comité a demandé à chacun des témoins s'il y avait lieu de renvoyer l'Accord de libre-échange devant la Cour suprême du Canada. Le renvoi présente tout d'abord l'avantage de donner la possibilité de régler la question de la compétence constitutionnelle en matière de lois d'application avant l'adoption de toute mesure fondée sur cette compétence. Si la Cour reconnaît la constitutionnalité d'une loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange, les personnes intéressées pourront en toute confiance réorganiser leurs affaires en conséquence, ce qui pourrait rehausser l'efficacité des nouvelles dispositions envisagées. En revanche, les quatre témoins ont convenu que lorsque la cour est invitée à se prononcer dans l'abstrait sur la validité d'une mesure législative au lieu de l'évaluer dans le contexte d'un litige surgissant d'une situation de fait particulière, il lui est plus difficile de rendre une bonne décision. De l'avis de M. Bernier, la cour devrait éviter de se prononcer dans l'abstrait sur la validité constitutionnelle de l'Accord de libre-échange. M. Fairley a soutenu que :

...dès que la loi sera adoptée et en vigueur, il y aura des circonstances concrètes sur lesquelles les tribunaux pourront s'appuyer pour résoudre les questions constitutionnelles, tandis que si la question leur est

simplement soumise à l'avance, il sera beaucoup plus difficile de prédire l'issue de leur jugement (15:47).

La Cour suprême du Canada a elle-même mis en garde ceux qui voudraient lui soumettre des questions constitutionnelles théoriques en l'absence de données concrètes, notamment dans le domaine des échanges commerciaux (Manitoba Egg Reference, 1971).

Le professeur Petter a relevé d'autres problèmes que peut causer la procédure de renvoi :

...il y a fort à parier que la question soumise sera formulée d'une façon qui sert le demandeur, et que la réponse accommodera les instances judiciaires, en ce sens qu'elles n'oseront pas se prononcer sur autre chose que ce qu'on leur a demandé... (15:47).

Par contre, il estime que le renvoi de cette question à la Cour suprême aurait l'avantage d'obliger le gouvernement fédéral à expliquer ce qui, à son sens, est une position contradictoire, puisque le gouvernement soutient que l'Accord n'entame en rien les pouvoirs des provinces et que du même souffle, il assure au gouvernement américain qu'il peut amener les provinces à s'y conformer.

Avant de demander à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la constitutionnalité de la loi d'application, le gouvernement fédéral devrait se demander s'il peut formuler des questions de façon appropriée pour soumettre les véritables problèmes à l'étude de la Cour, et s'il peut étayer son renvoi par des faits suffisants pour permettre à la Cour d'évaluer les répercussions vraisemblables de la loi dans les nombreux secteurs où elle pourrait s'appliquer. Il s'agirait là d'une tâche extraordinairement complexe, compte tenu du grand nombre des questions à régler. Par ailleurs, si la Cour estime qu'elle n'a pas suffisamment d'éléments pour se prononcer sur une question particulière, elle peut refuser de la faire (Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute, 1980).

M. Fairley a fait valoir que si le gouvernement estime avoir le pouvoir de conclure l'Accord et de le mettre en oeuvre, il devrait se contenter d'aller de l'avant et laisser à d'autres le soin de porter les questions constitutionnelles devant les tribunaux si bon leur semble. Les gouvernements provinciaux ont évidemment le loisir de renvoyer l'Accord ou sa loi d'application devant les cours d'appel, dont les décisions peuvent être portées en appel devant la Cour suprême du Canada. Il n'est pas exclu non plus que des particuliers entament des poursuites dans les cours supérieures des provinces ou à la Cour fédérale pour contester la constitutionnalité de l'Accord ou de sa loi d'application. Dans l'un ou l'autre

cas, le gouvernement fédéral pourrait toujours décider d'accélérer la procédure en soumettant directement l'Accord à la Cour suprême.

VI. Sommaire

On ne peut tirer aucune conclusion définitive quant au pouvoir du Parlement d'adopter la loi d'application de l'Accord de libre-échange sans connaître le texte de cette loi et sans l'avoir examinée en détail afin d'en déterminer les répercussions précises sur les politiques provinciales.

Néanmoins, à première vue, il semble que le gouvernement fédéral ait effectivement le pouvoir de mettre en oeuvre l'Accord de libre-échange. Le Parlement est habilité à légiférer en matière de commerce international, objet premier de l'Accord, qui tient compte de certains intérêts provinciaux et régionaux qu'il pourrait menacer, et les exclut ou les protège expressément. Le fait que cet Accord influera sur certaines questions de compétence provinciale ne limite pas nécessairement le pouvoir du gouvernement fédéral de le mettre en oeuvre, car l'exercice du pouvoir fédéral relatif au commerce international peut à juste titre circonscrire l'étendue des pouvoirs provinciaux, puisqu'une loi fédérale valide prévaut sur une loi provinciale concurrente. La loi fédérale d'application de l'Accord de libre-échange empiéterait sur les pouvoirs provinciaux si elle faisait plus qu'éliminer les obstacles au commerce et allait jusqu'à préciser la manière dont les pouvoirs provinciaux devront être exercés.

Si les juges de la Cour suprême du Canada adoptent en majorité la formule avancée par le juge en chef Dickson au sujet de la compétence fédérale en matière de "réglementation générale du commerce dans l'ensemble du pays", le pouvoir du gouvernement de réglementer l'économie nationale comme une entité intégrée pourrait s'en trouver renforcé.

Qui plus est, la jurisprudence et d'autres sources autorisées donnent à penser que la Cour suprême du Canada pourrait reconnaître au gouvernement fédéral un pouvoir restreint de mise en oeuvre des accords internationaux. Celui-ci pourrait être exercé comme un pouvoir auxiliaire fournissant un moyen additionnel de mettre en oeuvre les dispositions d'un accord international qui, accessoirement, empiète sur la compétence provinciale, ou encore constituer une source indépendante de pouvoir pour le gouvernement fédéral lorsque, par exemple, la poursuite des objectifs nationaux nécessite la coopération avec un

État étranger et que l'importance de ces objectifs justifie tout empiètement nécessaire sur les pouvoirs provinciaux.

Certains intervenants ont dit s'inquiéter du fait que l'article 103 de l'Accord de libre-échange, qui oblige les parties à veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions qui y sont convenues, y compris à leur observance, par les États, les provinces et les administrations locales, est plus contraignant que l'article XXIV:12 du GATT et qu'il peut forcer le gouvernement fédéral à user de ses pouvoirs extraordinaires au détriment des provinces. En revanche, on a fait valoir que dans les faits, la différence entre les obligations créées respectivement par les articles 103 et XXIV:12 n'est peut-être pas très grande. L'Accord de libre-échange n'oblige pas le gouvernement fédéral à exercer ses pouvoirs extraordinaires, comme le droit d'annulation, pour obtenir l'observance des provinces. Il prévoit plutôt, comme le GATT, que la dérogation à ses dispositions au niveau subnational sera compensée sur le plan financier ou sanctionnée par des représailles. L'article 103 menace les pouvoirs provinciaux uniquement dans la mesure où la mise en oeuvre de l'Accord déborde le champ de compétence du gouvernement fédéral, et là encore, seulement si le principe du fédéralisme ne suffisait plus à tempérer l'exercice des pouvoirs extraordinaires du Parlement.

Même si des arguments convaincants militent en faveur du pouvoir du Parlement d'adopter une loi visant à mettre en oeuvre l'Accord de libre-échange, il ne faut pas oublier que, dans d'autres affaires constitutionnelles, les tribunaux ont fixé des limites aux vastes pouvoirs fédéraux qui menaçaient de rogner considérablement les pouvoirs des provinces. Les tribunaux qui seront appelés à se prononcer sur la loi d'application de l'Accord de libre-échange devront sans doute rechercher un juste équilibre entre la nécessité d'accorder au gouvernement fédéral la capacité de réglementer le commerce international dans l'intérêt national et celle de ménager aux provinces une marge de manoeuvre appréciable. Pour ce faire, ils devront vraisemblablement tenir compte des limites qu'imposent et que continueront sans doute d'imposer aux pouvoirs provinciaux les différents accords internationaux en matière de commerce, et surtout le GATT.

À première vue, il peut paraître utile d'inviter la Cour suprême du Canada à donner son avis sur la constitutionnalité de l'Accord de libre-échange (et de la loi qui sera présentée en vue de sa mise en oeuvre) dans l'espoir d'en établir la constitutionnalité avant que des mesures ne soient prises sous son régime. Avant de demander à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la constitutionnalité de la loi d'application, le gouvernement fédéral devrait se demander s'il peut formuler des questions de façon appropriée pour soumettre les véritables problèmes à l'étude de la Cour, et s'il peut étayer son renvoi par des

faits suffisants pour permettre à la Cour d'évaluer les répercussions vraisemblables de la loi dans les nombreux secteurs où elle pourrait s'appliquer. Il s'agirait là d'une tâche extraordinairement complexe, compte tenu du grand nombre des questions à régler. Par ailleurs, si la Cour estime qu'elle n'a pas suffisamment d'éléments pour se prononcer sur une question particulière, elle peut refuser de la faire. Par conséquent, un renvoi ne se solderait pas nécessairement par une solution judiciaire définitive.

Respectueusement soumis,

Le président

GEORGE C. van ROGGEN



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

1
23
71

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Foreign
Affairs**

**Affaires
étrangères**

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, May 10, 1988

Le mardi 10 mai 1988

Issue No. 22

Fascicule n° 22

Fourteenth Proceedings on:

Quatorzième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

Fifteenth Report of the Committee

Quinzième rapport du Comité

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(or Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	van Roggen

**Ex Officio Members*
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(ou Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	van Roggen

**Membres d'office*
(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.*

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

* By order of the Senate, this date was extended to March 31, 1989.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

* Par décision du Sénat, cette date a été reportée au 31 mars 1989.

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 10, 1988
(55)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:09 o'clock p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bazin, Hicks, Kelly, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Ottenheimer, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery and van Roggen. (9)

Other Senators present: The Honourable Senators Frith and Sinclair. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Dr. Ian Stewart, Special Advisor to the Committee.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Professor Bruce Wilkinson, Department of Economics, University of Alberta;

Dr. Gerry Angevine, Executive Director, Canadian Energy Research Institute, Calgary, Alberta;

Mr. Wilf Gobert, Energy Analyst, Peters and Co. Ltd., Calgary, Alberta;

Mr. Nick Schultz, Lang, Michener, Lash and Johnston, Barristers and Solicitors, Ottawa, Ontario;

Dr. Eric Sievwright, President, Eric Sievwright and Associates Ltd., Toronto, Ontario.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Professor Wilkinson made a statement and answered questions.

Messrs. Angevine, Gobert, Schultz and Sievwright each made a statement and answered questions.

At 7:39 o'clock p.m. the Committee adjourned to 4:00 o'clock p.m., Tuesday, May 17, 1988.

ATTEST:

Le greffier intérimaire du Comité

André Reny

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 MAI 1988
(55)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 09, sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bazin, Hicks, Kelly, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Ottenheimer, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery et van Roggen. (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Frith et Sinclair. (2)

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur et M^{me} Carol Seaborn. M. Ian Stewart, conseiller spécial du Comité.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

M. Bruce Wilkinson, Département des sciences économiques, Université de l'Alberta;

M. Gerry Angevine, directeur exécutif, Canadian Energy Research Institute, Calgary (Alberta);

M. Wilf Gobert, analyste des questions énergétiques, Peters and Co. Ltd., Calgary (Alberta);

M. Nick Schultz, Lang, Michener, Lash and Johnston, Barristers and Solicitors, Ottawa (Ontario);

M. Eric Sievwright, président, Eric Sievwright and Associates Ltd., Toronto (Ontario).

Le Comité reprend son étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui a été déposé au Sénat le 6 octobre 1987, et des textes adoptés ultérieurement.

M. Wilkinson fait une déclaration et répond aux questions.

MM. Angevine, Gobert, Schultz et Sievwright font une déclaration et répondent aux questions.

À 19 h 39, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures, le mardi 17 mai 1988.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 4, 1988

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on November 5, 1987, to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to, respectfully requests that it be empowered to adjourn outside Canada for the purpose of such study.

Your Committee notes that on March 22, 1988, the Senate agreed to the report of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration recommending that it be authorized to release no more than 3/12th of those approved funds until the end of June 1988 for Committee budgets submitted to it for the financial year 1988-89.

In accordance with the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, your Committee will therefore present to the Senate, a copy of its budget and the report thereon of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, once the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and reported all committee budgets.

Respectfully submitted,

Le président

GEORGE C. VAN ROGGEN

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 4 mai 1988

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le 5 novembre 1987 à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à se transporter à l'étranger aux fins de son enquête.

Votre Comité constate que le 22 mars 1988, le Sénat a adopté le rapport du Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration recommandant qu'il libère d'ici la fin de juin 1988 qu'un maximum de 3/12 des fonds accordés aux budgets des comités qui lui ont été soumis pour l'année financière 1988-1989.

Conformément aux *Directives régissant le financement des Comités du Sénat* le Comité présentera au Sénat, une copie de son budget et le rapport du Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration s'y rapportant lorsque ce Comité aura examiné et déposé les budgets de tous les comités.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 10, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4.00 p.m. to study the Canada-United States Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, continuing the committee's study of the provisions of the Canada-United States Free Trade Agreement and the study we are conducting relative to the energy portion of that agreement, we have before us as a witness today Professor Bruce Wilkinson. We have tried for some time to arrange a meeting with Professor Wilkinson. He has been busy and we have been diverting ourselves on to other subjects such as the jurisdictional question, but we are very pleased that he could be here with us today.

Professor Wilkinson has written extensively on various aspects of Canada's economy and trade policy. He was an outspoken critic of this committee's 1982 report recommending bilateral free trade with the United States. He did extensive research work for the Macdonald royal commission report, including a survey in volume 14 of Canada's resource industries from a variety of perspectives, including trade and structural problems. He also contributed a paper to volume 11, entitled, "Comments on Canada-United States Free Trade." Among his other articles and papers on the bilateral trade issue, his most recent is entitled, "The Canada-United States Economic Integration Agreement and GATT." Professor Wilkinson has been asked today to deal primarily with the energy provisions of the agreement, which is what we are studying at this particular moment.

With that introduction, Professor Wilkinson, I ask you to make an opening statement, and we shall go to questions from members of the committee when you have concluded. Please proceed.

Professor Bruce Wilkinson, Department of Economics, University of Alberta: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators, for inviting me to appear here today. First, I will comment briefly on the Canada-U.S. agreement from an overall perspective and then move quickly to specific remarks regarding the energy sector. I hope to set the stage that way with just a few comments.

First, this is really an economic integration agreement, not just free trade, because it involves virtually the free flow of commodities, resources, capital, services and, in some ways, labour. It involves more integration in many ways than currently exist in the EEC after 30 years, towards which the EEC is only now moving slowly.

Secondly, the gains to Canada are minimal. Our most recently published estimates give gains of less than 1 per cent. A leading U.S. team gives negative gains for Canada.

TÉMOIGNAGES

Le mardi 10 mai 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude des dispositions de l'Accord canado-américain de libre-échange et de la partie qui traite du secteur de l'énergie. Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Bruce Wilkinson. Nous essayons depuis déjà quelque temps d'organiser cette rencontre avec lui. Mais M. Wilkinson était trop occupé de sorte que nous avons, en attendant sa visite, examiné d'autres questions, comme celle qui a trait aux compétences. Mais nous sommes très heureux de l'avoir avec nous aujourd'hui.

M. Wilkinson a écrit de nombreux articles au sujet de divers aspects de la politique commerciale et économique du Canada. Il a critiqué ouvertement le rapport de 1982 du Comité, dans lequel nous recommandions la libéralisation des échanges avec les États-Unis. Il a effectué beaucoup de travaux de recherches pour la Commission royale d'enquête MacDonald, dont une analyse, au volume 14, des industries de ressources du Canada et des problèmes, dont les problèmes commerciaux et structurels, auxquels elles font face. Il a également rédigé, dans le volume 11, un article qui porte sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. L'article le plus récent qu'il a rédigé à ce sujet s'intitule: «The Canada-United States Economic Integration Agreement and GATT». M. Wilkinson nous parlera surtout aujourd'hui des dispositions de l'entente qui ont trait à l'énergie, notre sujet d'étude.

Cela dit, je vous demanderais de faire une déclaration préliminaire et de répondre ensuite aux questions des membres du Comité. Je vous cède la parole.

M. Bruce Wilkinson, département des sciences économiques, Université de l'Alberta: Merci, monsieur le président et honorables sénateurs, de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Je voudrais d'abord vous parler brièvement de l'Accord canado-américain en termes généraux avant de m'attaquer spécifiquement au secteur de l'énergie. J'espère ainsi vous brosser rapidement un tableau de la situation.

D'abord, cet Accord est beaucoup plus un Accord d'intégration économique, qu'un Accord de libre-échange parce qu'il suppose la quasi libre circulation des produits, des ressources, des capitaux, des services et, dans une certaine mesure, de la main-d'œuvre. Sous bien des rapports, il se traduit par une intégration plus étroite que celle qui existe actuellement au sein de la CEE après 30 ans et vers laquelle la Communauté commence lentement à se diriger.

Deuxièmement, les gains réalisés par le Canada sont minimes. Nos prévisions les plus récentes établissent ces gains à moins de 1 p. 100. D'après certains grands experts américains, les gains réalisés par le Canada seront négatifs.

[Text]

Thirdly, we have already lost much more in competitiveness vis-à-vis the U.S. on the appreciation of the Canadian dollar by over 15 per cent since early 1986 than we will gain over the next ten years in U.S. tariff reductions. Moreover, the appreciation of the dollar does not reflect our competitive position as reflected in our balance of payments current account. In the last two years we have had record deficits of over \$9 billion, the largest in our history.

Fourthly, we did not get guaranteed access to the U.S. market. U.S. countervail and dumping laws still exist and there is every incentive for U.S. firms to use them as much as or more than before. For example, now, U.S. firms will know that their case will be judged by any panel only as it conforms to U.S. laws, not whether it conforms to the GATT. Also, since other protection, such as the tariffs, is reduced, the U.S. industries may well be more inclined to rely on their contingency laws, particularly if there is additional Canadian penetration of their market. In addition, a major reason for petitioning for countervail or anti-dumping duties to be levied is the harassment effect, and that will not change. The incentive is still there to do it and may even be increased.

There are also real questions about whether the dispute-settlement panel is a superior approach to what we have now. On the matter of timing, it may actually take longer under the new system than it would if we were able to petition directly to GATT. To elaborate, under GATT, the dispute-settlement mechanism can be commenced 20 days after a petition against Canada is initially received by the U.S. Commerce Department and, after consultation with GATT, a panel must be formed within 30 days. Such panels are to report within a reasonable period of time and have reported in less than six months from their initial meetings in recent years. Thus a GATT panel report can be available about the time that the U.S. levies its initial countervail or anti-dumping duties. In contrast, under the new dispute-settlement mechanism in the Canada-U.S. agreement, a bi-national panel is not set up until after the final anti-dumping or countervailing duty is determined, and then the panel decision has to be made within 315 days thereafter, a total of two years from when the petition is made.

There are also questions about the cost to Canadian firms. If we went through the GATT, the government would cover the costs, whereas, under the proposed system, the firms will have to pay the costs up until it goes to a dispute panel.

Next, there are good reasons to believe that GATT will be successful in a variety of ways, and if it is there will be a multilateral removal of tariffs. Thus, Canada would have gained a reduction in U.S. tariffs, probably without having to give away so much itself. Also, if GATT should fail—and I think this is

[Traduction]

Troisièmement, les pertes que nous avons subies vis-à-vis des États-Unis au chapitre de la concurrence, du fait que la valeur du dollar canadien a augmenté de plus de 15 p. 100 depuis le début de 1986, dépassent largement les gains que nous réalisons au cours des dix années à venir grâce à la réduction des tarifs américains. De plus, la valeur du dollar ne reflète pas forcément notre position concurrentielle comme le fait notre balance actuelle des paiements. Au cours des deux dernières années, nous avons enregistré des déficits records de plus de 9 milliards de dollars, soient les plus importants de notre histoire.

Quatrièmement, notre accès au marché américain n'est aucunement garanti. Les lois américaines sur les droits compensateurs et antidumping existent toujours et tout porte à croire que les entreprises américaines s'en serviront autant sinon plus qu'avant. Par exemple, elles savent que leur dossier sera maintenant examiné à la lumière des lois américaines, et non pas des dispositions du GATT. En outre, du fait que les autres barrières, comme les tarifs, seront réduites, elles risquent de recourir de plus en plus à des lois spéciales pour défendre leurs intérêts, surtout si un plus grand nombre d'entreprises canadiennes pénètrent leur marché. Elles continueront aussi d'exiger l'imposition de droits antidumping ou compensateurs uniquement pour harceler les entreprises concurrentes. Cela ne changera pas. Elles continueront d'exercer des pressions, et peut-être avec plus d'intensité qu'avant.

On se demande aussi si le mécanisme de règlement des différends est vraiment plus efficace que ce que nous avons maintenant. En fait, l'examen des différends prendra plus de temps sous le nouveau régime qu'il n'en prendrait si on s'adressait directement au GATT. Avec le GATT, le mécanisme de règlement des différends peut être déclenché vingt jours après que le département du Commerce américain est saisi d'une plainte portée contre le Canada. Après consultation avec le GATT, une commission doit être constituée dans un délai de trente jours. Celle-ci doit soumettre un rapport dans un délai raisonnable. Au cours des dernières années, les commissions ont présenté leur rapport moins de six mois après avoir tenu leurs premières réunions. Ainsi, la commission du GATT peut présenter son rapport à peu près au moment où les États-Unis imposent leurs droits compensateurs ou antidumpings préliminaires. En revanche, en vertu de l'Accord canado-américain, le groupe binational ne sera constitué qu'une fois rendue la décision finale au sujet des droits antidumping ou compensateurs. Le groupe doit rendre sa décision dans un délai de 315 jours, soit au total deux ans à compter de la date à laquelle la plainte est formulée.

On s'interroge également sur les coûts que devront assumer les entreprises canadiennes. Quand on s'adresse au GATT, c'est le gouvernement qui couvre les dépenses. Sous le nouveau régime, les entreprises devront assumer les coûts jusqu'à ce que leur dossier soit soumis à une commission de règlement des griefs.

Nous avons aussi de bonnes raisons de croire que la décision du GATT peut influencer divers secteurs du commerce et entraîner, le cas échéant, la disparition multilatérale des tarifs. Ainsi, le Canada aurait pu obtenir une réduction des tarifs imposés par les États-Unis sans avoir à faire tellement de con-

[Text]

an important point—and thus the world moves to increased protectionism, there will undoubtedly be a stagnation of world trade and a world depression. In that event, it is likely that, contrary to what many argue, being inside the U.S. protectionist curtain under our economic integration agreement and unable to raise tariffs, Canada could be worse off. We will have lowered our tariffs much more than the U.S. will have done and we will now face the possibility of large increases in imports from U.S. plants that are trying to preserve their output and employment. There will also be a fair movement of labour into Canada by the multinationals, which we will not be able to restrict under this agreement, so that our situation could be worse in this instance than if we had not entered the agreement.

Next, the large changes that are taking place in the world economy today, as multinational corporations move production to developing and newly industrialized countries and then export back to the developed countries, will result in more unemployment and lower wages for the developed countries. Thus, although there will probably be considerable opening up of markets due to the Uruguay round, the developed nations are likely to want to preserve a variety of policy options to facilitate adjustment to this phenomenon and to reduce the pain involved. Canada might well have been wise to wait and see what will emerge in GATT rather than to rush into the economic integration agreement. This is particularly true with respect to control over our natural resources, such as energy.

It is in this context that I turn to the energy portion of the agreement. I come not as a lawyer but as an economist who has spent a good deal of time over the years thinking about trade issues and GATT provisions.

First, regarding the International Energy Agreement, I believe that the claims that this agreement is more onerous for Canada than our arrangements with the United States, or that our U.S. deal merely spells out our obligations under the agreement, are somewhat misplaced. The International Energy Agreement covers only oil, not all of the other energy products. A simple reading of that agreement makes it clear that price differences are not prohibited under it. Certainly, the International Energy Agreement which was established in the mid-1970s did not prevent Canada from having an export tax and lower oil prices than the price used on sales to the United States. The U.S. is aware of this, for if the agreement had precluded such action, Canada would have been challenged by the U.S. when we had the export tax on oil, and the U.S. would not have required such precise prohibitions on pricing being included in the Canada-U.S. agreement. You can look at article 10 of the international agreement with regard to this. There are also no major penalties under the International Energy Agreement if a country like Canada fails to live up to it precisely, whereas under the Canada-U.S. deal we could face abrogation of the agreement, which puts greater pressure on us

[Traduction]

cessions. De plus, si le GATT devait échouer—et je crois qu'il s'agit là d'un point important—le monde assisterait à une montée du protectionnisme, ce qui entraînerait vraisemblablement une stagnation du commerce international et une dépression mondiale. Dans ce cas, il est probable que, contrairement à ce que bon nombre prétendent, le Canada serait placé dans une situation extrêmement défavorable du fait qu'il se trouverait derrière le rideau protectionniste américain en vertu de cette entente économique, et qu'il serait incapable d'augmenter les tarifs. En effet, nos tarifs seront nettement inférieurs à ceux en vigueur aux États-Unis, de sorte que nous serons probablement inondés de produits provenant d'entreprises américaines soucieuses de maintenir leur production et de protéger leurs emplois. De plus les multinationales feront venir au Canada bon nombre de leurs employés, ce que nous ne pourrions empêcher en vertu de cet Accord, de sorte que notre situation sera pire que si nous ne l'avions pas conclu.

Ensuite, les changements importants qui s'opèrent dans l'économie mondiale aujourd'hui, alors que les multinationales déplacent leur production vers les pays en voie de développement et les pays nouvellement industrialisés pour ensuite exporter leurs produits vers les pays développés, entraîneront une hausse du chômage et une baisse des salaires dans les pays développés. Ainsi, même si plus de marchés deviendront accessibles par suite de l'Uruguay Round, les pays développés voudront sans doute maintenir en place diverses possibilités d'action pour que la transition se fasse sans trop de heurts. Le Canada aurait eu intérêt à attendre de voir ce qui se serait passé au sein du GATT, surtout en ce qui concerne le contrôle de nos ressources naturelles, comme les produits énergétique avant de se précipiter dans un accord d'intégration économique.

C'est dans ce contexte-ci que je vais maintenant aborder la partie de l'Accord qui traite du secteur de l'énergie. Je ne suis pas avocat mais économiste et j'ai passé beaucoup de temps, au fil des ans, à étudier les questions qui touchent le commerce et à analyser les dispositions du GATT.

D'abord, en ce qui concerne l'Accord international de l'énergie, je crois que les arguments voulant que cet Accord impose plus de responsabilités au Canada que ne le font nos autres arrangements avec les États-Unis, ou encore que l'entente conclue avec les États-Unis ne fait que confirmer nos obligations en vertu de l'Accord, tombent à côté. L'Accord international de l'énergie ne s'applique qu'au pétrole et non pas à tous les autres produits énergétiques. On peut voir, en le parcourant rapidement que les écarts de prix ne sont pas interdits en vertu de celui-ci. L'Accord international de l'énergie, qui a été conclu au milieu des années 70, n'a pas empêché le Canada d'imposer une taxe à l'exportation et de vendre son pétrole à un prix inférieur à celui imposé aux États-Unis. Ces derniers en sont conscients car si le recours à une telle pratique n'avait pas été interdite en vertu de l'Accord, les États-Unis auraient contesté la décision du Canada lorsqu'il a imposé une taxe à l'exportation du pétrole, et n'auraient pas exigé que de telles interdictions soient incluses dans l'Accord canado-américain. Je vous conseille, à cet égard, de jeter un coup d'œil à l'article 10 de l'Accord international. En outre, ce dernier ne prévoit aucune sanction majeure si un pays comme le Canada néglige

[Text]

to comply. Also, under the International Energy Agreement we can terminate that agreement as it applies to us on 12-months' written notice and no penalties are set forth for such termination.

My next topic is with regard to the very stringent proportionality provisions of article 904, section C, which prohibit any measures which may involve the disruption of normal supply. Also, article 905 is important. Again, I come at this as a trade economist, not as a lawyer. It seems to be the view of previous witnesses to this committee that Canada can avoid article 904 being activated by simply not declaring a shortage or other possibilities under articles 11 and 20 of GATT, and by not cutting back on existing contracts. This view then says that we can simply not make new contracts if we anticipate far enough ahead that supply problems may arise in the foreseeable future, but then the basic economic question arises: What reason will we give to the U.S. for not renewing short-term or long-term contracts, or for not renewing our export licences? If they are prepared to pay the market price or even a market price higher than currently exists in Canada at the moment, on what grounds can we say we do not want to sell to them without activating the GATT articles and article 904 of the Canada-U.S. agreement? Article 11, for example, says that we shall not put on restrictions such as export licences which would restrict exports unless the various exceptions occur, due to shortages or so on. Therefore, I submit that if the National Energy Board or some other Canadian authority in the future chooses to deny an export licence, then we can only do so if we fall back on one or another of the GATT articles. In the past, where we have not approved licences because of desiring to ensure a certain number of years' supply in Canada, we have, even without specifically mentioning it, implicitly employed the GATT articles. We have not been challenged by the U.S. on these occasions because we have been in line with GATT. In the future, any Canadian denial of a licence to export energy or other resources could be deemed to be "a disguised restriction on international trade," as article 20 of GATT says and, therefore, to justify our action we would have to use one of the GATT exceptions in article 11 or article 20. Then, immediately, article 904 would kick in. Even if we tried to insist that supply considerations are not the issue, the U.S. could activate article 905, saying that we are discriminating against them and, if consultation under article 905 fails, a complaint could be filed under article 1805 or 1807.

Therefore, the provinces could easily find their rights under section 92A, involving the making of laws in relation to the rate of primary production, being overridden by this agreement.

[Traduction]

d'en respecter les modalités à la lettre; dans l'Accord canado-américain, tout écart risque d'entraîner l'annulation de celui-ci, ce qui nous oblige à nous y conformer. Nous pouvons aussi mettre fin à l'Accord international de l'énergie, sur présentation d'un avis écrit de douze mois, sans pénalité aucune.

J'aimerais maintenant vous parler des restrictions très strictes concernant la proportion des produits exportés qui sont imposés en vertu de l'alinéa 904(c), lequel interdit l'adoption de toute mesure qui risque de perturber les voies normales de l'approvisionnement. L'article 905 est également important. Encore une fois, je vous expose le point de vue d'un économiste et non pas d'un avocat. Les témoins qui ont déjà comparu devant ce Comité ont laissé entendre que le Canada peut éviter de faire l'objet d'une plainte en vertu de l'article 904 en ne déclarant tout simplement pas qu'il y a pénurie ou autre circonstance précisée dans les articles 11 et 20 du GATT, et en respectant les clauses des contrats. Ils affirment ensuite que nous pouvons tout simplement éviter de signer de nouveaux contrats si nous prévoyons suffisamment à l'avance que des problèmes d'approvisionnement risquent de surgir dans un avenir prévisible. Mais cela nous amène à nous poser la question suivante: quelle raison donnerons-nous aux États-Unis pour justifier notre décision de ne pas renouveler des contrats à court ou à long terme ou nos licences d'exportation? S'ils sont disposés à payer le prix du marché ou un prix plus élevé que celui exigé au Canada à ce moment-là, comment leur expliquer notre refus de leur vendre du pétrole sans faire l'objet d'un recours en vertu des articles du GATT et de l'article 904 de l'Accord canado-américain? L'article 11, par exemple, dispose que nous ne pouvons imposer des restrictions, comme des licences d'exportation, à moins de circonstances exceptionnelles attribuables à des pénuries ou autre situation. Par conséquent, si l'Office national de l'énergie ou un organisme canadien décide, à l'avenir, de refuser d'octroyer une licence d'exportation, il ne pourra le faire que s'il invoque un des articles du GATT. Il est arrivé dans le passé que nous refusions d'accorder des licences parce que nous voulions constituer des réserves de pétrole qui nous permettraient de suffire à nos besoins pendant plusieurs années. Nous avons eu recours pour cela, de manière implicite aux articles du GATT. Les États-Unis n'ont pas contesté notre décision à ce moment-là parce que nous nous conformions aux dispositions du GATT. À l'avenir, si le Canada refuse d'accorder une licence pour exporter des produits énergétiques ou autres, ce refus sera considéré comme une restriction «déguisée sur le commerce international», conformément à l'article 20 du GATT. Par conséquent, pour justifier notre décision, nous devons invoquer une des exceptions prévues aux articles 11 ou 20 du GATT. L'article 904 s'appliquerait immédiatement. Même si on insistait pour dire que ce refus n'était aucunement lié à une question d'approvisionnement, les États-Unis pourraient invoquer l'article 905 et nous accuser de faire preuve de discrimination à leur égard. Et si les consultations entreprises en vertu de l'article 905 échouent, une plainte pourra être déposée en vertu de l'article 1805 ou 1807.

Par conséquent, les droits que possèdent les provinces en vertu de l'article 92 A, et qui concernent l'élaboration de lois régissant le taux de production primaire, pourraient facilement

[Text]

Also, we should not forget article 2011 of our new agreement which says that if we do anything which nullifies or impairs any benefit reasonably expected to accrue to the United States under it, directly or indirectly, they can challenge it.

Provincial powers may be constrained in another way too. If they try to have lower prices for domestic firms using rebates, they could be challenged by the U.S. for violating indirectly the spirit of article 903 which prohibits export taxes or, again, article 2011. Also if the province tries to use cheaper energy via rebates or some other technique to encourage local industry, then even if the benefit is not enough to produce injury to the U.S., and, therefore, U.S. countervailing duties, it could be challenged as reducing benefits the U.S. expected to receive under the agreement such as reducing U.S. exports to Canada or to a third country to which the U.S. also exports. Note, too, that the Canada-U.S. agreement does not just say that restrictions on exports are fine providing that we keep giving the United States the share they have had in the past 36 months. We must also remember article 904 (c) which prohibits disruption of normal supplies.

In addition, on electricity exports, just because in the past it has been customary for prices on sales outside the province or on exports to differ from those within the province, this will not necessarily continue. It is not sufficient to argue that U.S. utilities or the Tennessee Valley Authority, or someone else, does this and that this justifies our doing it now. The U.S. may see things differently. We have already noted this because the U.S. does have subsidies on certain products, yet countervails our subsidies on the same product.

These issues to limit exports of energy become particularly important given several significant facts:

1. The U.S. already imports 40 per cent of its oil supply.
2. Since 1973, the only sector, of the U.S. that has not reduced its demand for oil is the transportation sector which depends over 95 per cent on oil. This sector consumes more oil than all U.S. production, and the U.S. wants very much to reduce the use of oil for transportation purposes.
3. About 55 per cent of the world's oil is in the Middle East, whereas 99 per cent of world coal and gas is outside the Middle East.
4. The U.S. wishes to reduce its dependence on the Middle East.

[Traduction]

être entachés par cet Accord. Il ne faut pas non plus oublier l'article 2011 de la nouvelle entente qui dispose que toute mesure visant à annuler ou à réduire un avantage qui devrait raisonnablement découler directement ou indirectement du présent Accord pourrait être contesté par les États-Unis.

Les pouvoirs des provinces risquent également d'être restreints d'une autre façon. Si les provinces essaient, au moyen de rabais, d'accorder des prix inférieurs aux entreprises canadiennes, elles peuvent être accusées par les États-Unis de violer indirectement l'esprit de l'article 903 qui interdit les taxes à l'exportation, ou encore l'article 2011. Si elles essaient d'encourager les entreprises locales à utiliser des produits énergétiques moins coûteux par le biais de rabais ou autres techniques, et que les avantages ne sont pas suffisamment importants pour causer un tort aux États-Unis, et donc entraîner l'imposition, par ces derniers, de droits compensateurs, elles pourraient être accusées de réduire les avantages que les États-Unis pourraient tirer en vertu de cet Accord, comme par exemple réduire les exportations américaines vers le Canada ou un pays tiers vers lequel les États-Unis exportent aussi des produits. Je tiens à vous faire remarquer que l'Accord canado-américain ne fait pas tout simplement dire que les restrictions imposées aux exportations sont admises pourvu que la proportion des produits que les États-Unis ont reçu au cours des derniers 36 mois soit maintenue. Il ne faut pas oublier l'alinéa 904(c) qui interdit toute perturbation des voies normales d'approvisionnement.

En outre, pour ce qui est des exportations d'électricité, ce n'est pas parce que, dans le passé, il était normal que le prix exigé pour les produits vendus en dehors de la province ou exportés soit différent du prix intérieur que cette pratique sera nécessairement maintenue. Il ne suffit pas de dire qu'on agit de la sorte parce que tel service d'utilité publique aux États-Unis, ou la Tennessee Valley Authority ou quelqu'un d'autre le fait. Il se peut que les États-Unis voient les choses sous un autre angle. Nous avons déjà soulevé cette question parce que les États-Unis accordent des subventions à certains produits, tout en nous pénalisant pour les subventions que nous accordons au même produit.

La question de limiter les exportations de produits énergétiques est très importante pour plusieurs raisons:

1. Les États-Unis importent déjà 40 p. 100 du pétrole dont ils ont besoin.
2. Depuis 1973, le secteur des transports aux États-Unis est le seul à ne pas avoir réduit sa demande en pétrole qui représente plus de 95 p. 100 des produits énergétique qu'il utilise. Ce secteur consomme plus de pétrole que n'importe quel autre secteur aux États-Unis. Ces derniers veulent absolument réduire cette consommation.
3. Environ 55 p. 100 des réserves mondiales de pétrole se trouvent au Moyen-Orient, alors que 99 p. 100 des réserves mondiales de charbon et de gaz se trouvent à l'extérieur de cette région.
4. Les États-Unis veulent réduire leur dépendance à l'égard du Moyen-Orient.

[Text]

5. It is also concerned, especially in California, about pollution from automobiles, which is due to the use of oil.

6. A switch to methanol-driven cars will satisfy these objectives.

7. Two major bills are in the U.S. Congress at this moment, the Sharp Bill in the House of Representatives and the Rockefeller Bill in the Senate, to provide incentives to automobile companies to switch to methanol-driven cars by 1992.

8. Testing is currently being done in the U.S. and Canada using methanol. The U.S. and Canada, by the way, are behind other countries such as West Germany on this matter where 75 per cent of gasoline already has methanol in it.

9. Methanol is made most cheaply from natural gas and is competitive at the moment with gasoline. It can also be made from coal or even wood.

10. Canada already exports approximately 37 per cent of its natural gas production to the United States, and the National Energy Board, as you know, two days ago said exports will rise again rapidly this year, by 21 per cent, after a 33 per cent increase in 1987⁴. That is, there will be in 1988 a 60 per cent increase in gas exports over 1986.

11. If the U.S. bill is passed, we will see even greater demands for cheap Canadian natural gas by that country so that exports will become a much greater proportion of Canadian production, either in the form of natural gas or methanol, depending on whether firms like Alberta Gas get the go-ahead to produce more methanol in Alberta.

12. These arrangements will lock our energy in even more to supplying U.S. needs.

13. So although the U.S. supply now is 10 years and ours is 30 years, and together it is about 13 years, these numbers could come down significantly if the shift to methanol moves ahead as rapidly as the State of California and the automobile companies want it to.

Therefore, we had better be very careful as to what we are doing in our energy commitments under our agreement with the United States.

All these points suggest that the statements about the Economic Integration Agreement giving great new incentives to investment in Canada in the energy sector would seem to be exaggerated. For the reasons given above, the U.S. has a great interest in increasing investment in Canadian energy products today, regardless of whether or not there is an agreement. And now, under the agreement, we will have less flexibility in setting the rules on this investment in the future and on the use of

[Traduction]

5. Les États-Unis, notamment la Californie s'inquiètent de la pollution causée par les automobiles, et qui est liée à la consommation de pétrole.

6. L'utilisation de voitures alimentées au méthanol permettra d'atteindre ces objectifs.

7. Le Congrès américain est saisi actuellement de deux projets de loi importants: le projet de loi Sharp, à la Chambre des représentants, et le projet de loi Rockefeller, au Sénat, qui visent à fournir des stimulants aux fabricants d'automobiles pour les encourager à produire des voitures alimentées au méthanol d'ici 1992.

8. Les États-Unis et le Canada procèdent actuellement à des essais pour déterminer l'efficacité du méthanol. Les États-Unis et le Canada, soit dit en passant, sont en retard par rapport à d'autres pays comme l'Allemagne de l'Ouest, où 75 p. 100 de l'essence est déjà mélangée à du méthanol.

9. Le méthanol est produit au moyen de gaz naturel, ce qui est beaucoup moins cher, et rivalise à l'heure actuelle avec l'essence. On peut également en produire au moyen de charbon ou même de bois.

10. Le Canada exporte déjà environ 37 p. 100 de son gaz naturel aux États-Unis. L'Office national de l'énergie, comme vous le savez, a déclaré, il y a deux jours, que les exportations feront un nouveau bond de 21 p. 100 cette année, après avoir connu une hausse de 33 p. 100 en 1987. Les exportations de gaz connaîtront donc, en 1988, une augmentation de 60 p. 100 par rapport à 1986.

11. Si le projet de loi américain est adopté, la demande de gaz naturel canadien abordable augmentera, de sorte que les exportations de gaz naturel représenteront un plus grand pourcentage de la production canadienne, que ce soit sous forme de gaz naturel ou de méthanol, si des entreprises comme Alberta Gas obtiennent l'autorisation de produire davantage de méthanol en Alberta.

12. Ces arrangements nous obligeront à approvisionner davantage les États-Unis.

13. Même si les États-Unis et le Canada ont des réserves qui leur permettront de répondre à leurs besoins pendant dix ans et 30 ans respectivement, ce qui correspond à environ 13 ans pour chacun des deux pays, ces réserves pourraient diminuer rapidement si l'on décide de passer au méthanol aussi rapidement que le souhaitent la Californie et les fabricants d'automobiles.

Par conséquent, nous devons analyser avec prudence les engagements pris envers les États-Unis dans le domaine énergétique en vertu de cet Accord.

Tous ces faits montrent que les arguments selon lesquels cet Accord d'intégration économique favorisera les investissements au Canada dans le secteur énergétique sont exagérés. Pour les raisons que nous avons mentionnées plus tôt, les États-Unis ont tout intérêt à accroître leurs investissements dans le secteur énergétique canadien, qu'il y ait entente ou non. En vertu de cet Accord, nous n'aurons pas la possibilité de fixer, à notre gré, les règles régissant les investissements futurs et l'utilisa-

[Text]

the resulting product. Have we perhaps given away too much for limited gains?

I conclude by observing that we should also be cautious about accepting unequivocally the very popular view today—I would call it almost the “sacred cow”, which is not supposed to be questioned—and that is that the “market” will solve all the problems. We need to ask what is the market with respect to energy. It is not a group of perfect competitors all too small to affect price, which Adam Smith talked about. Rather, it is the large multi-national corporations which are not elected by the populous and not responsible to society directly, but are primarily concerned with their own long run perpetuation, growth and profitability. The market is also much determined by the government policy of the most powerful nation on this planet, which is next door to us.

I thus find it ironic that, at the same time that international trade economists have developed a whole new body of theory recognizing that perfect competition is no longer applicable and that there is scope for strategic trade policy, as it is called, to be undertaken by governments, there is also this doctrinaire advocacy of the market without government interference as being the only way to resolve all economic issues.

The Chairman: Thank you very much, Professor Wilkinson. We will now go to questions from the members of the committee. Senator MacEachen.

Senator MacEachen: I am going to pick up, if I may, on the final comments of Professor Wilkinson, because what has been perplexing to me since the beginning of this committee and long before is the frequent reference to “the market” as the certain guide in all circumstances, and it particularly puzzles me when it is referred to as a guide when we look at the world oil market. Is there a true market in world oil?

Professor Wilkinson: I guess that depends on your interpretation. There is always a market in some sense, but obviously that market is manipulated by various power groups operating within it, whether it is OPEC or non-OPEC, or the United States or someone else.

Senator MacEachen: Isn't it a fact that the world price for oil at the present time is established principally by OPEC and that the rest of us adjust to that reality?

Professor Wilkinson: That is right. But—

Senator MacEachen: And so why should we talk about it—You say that is right and, I am sorry, I should have allowed you to finish.

Professor Wilkinson: That's fine. I was just going to say, while that is true, at the same time it is also true that we may need to have on occasion government policies which will allow us to respond as a country to that market rather than having individual decisions by operators within the country. That is the point I was trying to make.

Senator MacEachen: But I remember reading one of the papers you prepared for the Macdonald Commission, and you made your own obeisance to the world market.

[Traduction]

tion du produit. Avons-nous fait trop de concessions pour n'en tirer qu'un gain limité?

En résumé, nous ne devrions pas accepter, sans équivoque, l'argument général suivant, que je comparerais presque à une vache sacrée et que personne n'est censé remettre en question: soit que le «marché» règlera tous les problèmes. Nous devons nous demander ce qu'est le marché par rapport à l'énergie. Ce n'est pas un groupe de concurrents parfaits, auquel Adam Smith a fait allusion, et qui ne sont pas suffisamment puissants pour exercer une influence sur le prix. Ce sont plutôt les grandes multinationales qui ne sont pas élues par le peuple et qui n'ont pas de comptes à rendre à la société, mais qui s'inquiètent avant tout de leur propre existence, croissance et rentabilité. Le marché est également dicté par les politiques d'intérêt public de la nation la plus puissante de cette planète, nos voisins du Sud.

Alors que les économistes internationaux ont élaboré toute une série de théories reconnaissant que la concurrence parfaite n'est plus applicable et qu'il y a de la place pour les politiques commerciales stratégiques comme on les appelle, je trouve paradoxal qu'on ait développé cette doctrine voulant que le marché, sans intervention aucune du gouvernement, constitue la seule façon de régler tous nos problèmes économiques. Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Wilkinson. Nous allons maintenant passer aux questions des membres du Comité. Sénateur MacEachen.

Le sénateur MacEachen: Je voudrais parler des observations finales qu'a faites monsieur Wilson. Ce qui m'étonne le plus depuis le début des audiences de ce Comité, et même avant cela, c'est qu'on parle souvent du «marché» comme étant le point de repère dans toutes les circonstances, surtout quand il est question du marché mondial du pétrole. Existe-t-il vraiment un marché mondial du pétrole?

M. Wilkinson: Cela dépend de votre interprétation. Il y a toujours eu un marché dans un certain sens, mais ce marché est manipulé par divers groupes qui œuvrent au sein de celui-ci, que ce soit les pays membres ou non de l'OPEP, les États-Unis ou quelqu'un d'autre.

Le sénateur MacEachen: N'est-il pas vrai que le prix mondial du pétrole à l'heure actuelle est fixé surtout par l'OPEP, et que le reste du monde doit s'adapter à cette réalité?

M. Wilkinson: C'est vrai. Mais—

Le sénateur MacEachen: Alors pourquoi en parler? Vous dites que c'est vrai et, je m'excuse, j'aurais dû vous laisser terminer.

M. Wilkinson: Je vous en prie. J'allais tout simplement dire que, bien que cela soit le cas, il est vrai aussi que le gouvernement doit adopter à l'occasion des politiques d'intérêt public qui permettront de réagir collectivement, comme nation, à ce marché plutôt que de nous laisser dicter par des décisions prises individuellement par des entreprises. Voilà ce que je voulais dire.

Le sénateur MacEachen: Mais je me souviens avoir lu un des documents que vous avez préparés pour la Commission

[Text]

Professor Wilkinson: I made my own which?

Senator MacEachen: Obeisance or your own vow of reverence to the world oil market, and in a sense you were critical that Canada had not at any time in its history "adjusted" to the world oil market. I object, in those circumstances, to the use of the term "market" because if you tell me that you made a mistake in not adjusting to the hegemony of the OPEC producers, then we have a basis of argument. But in your evidence you have talked about the scepticism we ought to have with regard to the market being the sole determinant of energy policy in Canada. I would agree with that view, but I wonder why you are not somewhat more forceful in your criticism of the given; namely, the world oil market.

Professor Wilkinson: I am not sure how to respond in the sense that I feel that we as a nation have to take a decision, and we have to allow ourselves that flexibility to make decisions. I do not see much inconsistency there with what I said in the other report on resources. I was merely trying to suggest in that other report that there were reasons at that time to encourage substitution to let the price rise, one being to provide an economic incentive to make people make the change. As I say, my present concerns arise because we will not even have that flexibility under this agreement. I do not know whether I have answered your question. I am sorry if I have not, but I am simply assessing the agreement as it now stands and I am concerned about what we seem to be giving up.

Senator MacEachen: What is your view about the adjustment process that countries or economies must undergo in responding to the fluctuations in world oil prices, which have come about to a great extent by manipulated OPEC determined prices? Do you think that economies should be expected to adjust up and down to these alterations?

Professor Wilkinson: To some extent, yes. However, Canada being a cold country, we ought to ensure that we are providing to our citizens the supply guarantees that we will need in the future. So it is not just a question of pricing, but of who gets the profits from, for example, a change in prices. The last statistics produced by the Petroleum Monitoring Agency in 1986 suggested that 76 per cent of the taxable income in the oil sector in Canada went to foreign-owned companies. So, as we allow prices to rise, we are really charging ourselves more for our own resources, and the benefits are going abroad. I do not have the time to say everything I would like to say today, but these are the types of situations in which our flexibility is being reduced tremendously by this agreement, whether it be with regard to supply, limiting exports, pricing or whatever. I do not have a precise answer as to what is the best long-run policy, but one of the best policies at this time is to keep our options open given the tremendous flux presently taking place in world markets, not only in resources but in the whole trading environment.

[Traduction]

MacDonald et dans lequel vous aviez reconnu la primauté du marché mondial.

M. Wilkinson: J'avais quoi?

Le sénateur MacEachen: Reconnu la primauté du marché mondial du pétrole. Dans un certain sens, vous reprochiez au Canada de ne jamais s'être « adapté » au marché mondial du pétrole. Je m'oppose à l'utilisation du mot « marché » parce que, si vous me dites que vous avez eu tort de ne pas reconnaître l'autorité des producteurs de l'OPEP, il y a là matière à discussion. Mais vous avez mentionné dans votre déclaration préliminaire que nous devrions faire preuve de scepticisme envers le principe suivant lequel le marché est le seul critère d'établissement de la politique énergétique au Canada. Je suis d'accord avec vous, mais je me demande pourquoi vous ne critiquez pas davantage ce principe du marché, à savoir, le marché mondial du pétrole.

M. Wilkinson: Je ne sais trop comment répondre, mais je crois qu'à titre de pays nous avons une décision à prendre, et que nous devons nous donner cette flexibilité pour prendre des décisions. Je ne vois guère de contradiction entre cela et ce que j'ai dit dans l'autre rapport sur les ressources naturelles. J'essayais simplement de dire dans cet autre rapport que l'on avait des raisons à l'époque d'inciter à la substitution pour laisser le prix monter, l'une de ces raisons étant de créer un stimulant économique qui inciterait les gens à faire la conversion. Comme je l'ai dit, je m'inquiète maintenant du fait que nous n'aurons même pas cette flexibilité par suite de l'Accord. Je ne sais si j'ai répondu à votre question. Je m'excuse si je ne l'ai pas fait, mais j'essaye simplement d'évaluer l'Accord dans son libellé actuel et je m'inquiète du terrain, semble-t-il, que nous cédon.

Le sénateur MacEachen: Que pensez-vous du processus d'ajustement que les pays ou les économies doivent mettre en œuvre en réaction aux fluctuations des prix mondiaux du pétrole, qui ont largement été causées, par la politique de fixation des prix de l'OPEP? Pensez-vous que les pays devraient s'adapter à la hausse ou à la baisse à ces fluctuations?

M. Wilkinson: Dans une certaine mesure, oui. Cependant, comme le Canada est un pays froid, nous devons nous assurer que nous offrons à nos concitoyens les garanties d'approvisionnement dont ils auront besoin dans l'avenir. Ce n'est donc pas seulement une question de fixation des prix; il faut savoir également qui profitera par exemple d'un changement de prix. Selon les derniers rapports produits par l'Agence de surveillance du secteur pétrolier en 1986, 76 p. 100 des revenus imposables du secteur pétrolier au Canada étaient attribuables à des sociétés étrangères. Ainsi, si nous permettons une hausse de prix, nous nous imposons à nous-mêmes des prix plus élevés pour nos propres ressources, au profit de sociétés étrangères. Le temps me manque pour exposer le problème dans toute son étendue, mais il reste que l'Accord réduit considérablement notre marge de manœuvre, qu'il s'agisse d'approvisionnements, de limitation de l'exportation, de la fixation des prix, etc. Je ne sais pas quelle est exactement la meilleure politique à long terme, mais je sais que l'une des meilleures est certainement de ne pas nous enfermer dans un carcan, compte tenu des très fortes oscillations que l'on remarque dans les marchés mondiaux à

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have talked about flexibility in this matter. That is a very general term. What are you really talking about? Are you talking about the capacity of the Government and Parliament of Canada to intervene? If so, would it then be correct to say that it is your view that the Government and Parliament of Canada should intervene in two different ways? First, they should intervene when OPEC price-fixers push up the price very rapidly to moderate those new prices, not to counteract the new prices but to allow them to rise sufficiently to encourage people to shift to alternate and more economical sources of energy. Secondly, when the OPEC price-fixers decide to close down frontier developments to discourage competition by reducing prices, we should again be flexible to intervene to keep those marginal explorations and developments in progress. Is that what you mean, at least in part, by "flexibility"?

Professor Wilkinson: Yes, it certainly is. It is not just with regard to the federal government, but also with regard to the provinces under section 92A which would give them certain privileges. We want to make sure that since we have worked hard to get that clause in there, this right is not usurped in some way by the terms of this agreement.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are saying that this agreement really wipes out the capacity of the Government and Parliament of Canada to intervene in the ways I have mentioned and, indeed, wipes out the capacity of provincial governments in producing provinces to control their natural resources.

Professor Wilkinson: I think so.

Senator Ottenheimer: I would like to ask Professor Wilkinson a general question. Obviously, there are a number of various arguments that have developed. Two of them can be identified in this way. First, Canadian-American trade is very substantial on the whole. Apart from fairly recent restrictive tendencies on the side of the Americans, our trade relationship is considered fairly acceptable, and the question is raised, "Why don't we continue as things are and perhaps improve it a bit with sectoral agreements here and there?" It is largely a kind of status quo argument. There is another argument which says that the choice facing Canada is not between the Free Trade Agreement and the status quo, that given the evident spirit of protectionism in the United States, Canada will, to a continuing degree, be restricted in the American market, and that the status quo is not a viable alternative. What would your analysis be of the interplay between these two points of view?

Professor Wilkinson: Your second choice, that it is not a choice between free trade and the status quo because there will be increased protectionism, raises two points. On the one hand, if the U.S. moves toward increased protectionism and GATT fails, then, as I said in my presentation, being inside this U.S. protectionist curtain through the agreement does not necessarily mean that we will be better off. That has been one of the

[Traduction]

l'heure actuelle, non seulement dans le secteur des ressources naturelles, mais aussi dans tous les autres secteurs du commerce international.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez parlé de flexibilité qui est un terme très général. Que voulez-vous dire exactement? Voulez-vous parler de la capacité d'intervention du gouvernement du Canada? Dans l'affirmative, serait-il exact de dire que vous êtes d'avis que le gouvernement du Canada devrait intervenir de deux façons différentes? D'abord, il devrait intervenir lorsque l'OPEP impose une forte hausse du pétrole, afin de modérer cette augmentation, non pas pour enrayer cette hausse, mais pour permettre aux prix de monter suffisamment afin d'inciter les gens à adopter de nouvelles sources d'énergie plus économiques. En deuxième lieu, si l'OPEP décide de forcer la fermeture des sites d'exploitation en région pionnière afin de lutter contre la concurrence en réduisant les prix, nous devrions avoir suffisamment de flexibilité pour intervenir et permettre à ces puits de poursuivre leurs activités. Est-ce là ce que vous entendez, du moins en partie, par flexibilité?

M. Wilkinson: Oui, certainement. Cela concerne non seulement le gouvernement fédéral, mais aussi les gouvernements provinciaux qui, en vertu de l'article 92A, ont droit à certains privilèges. Nous voulons faire en sorte que ces droits, que nous avons eu de la difficulté à inscrire dans la loi, ne soient pas effacés d'un trait par les termes de l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que cet Accord réduit à néant la capacité du gouvernement canadien d'intervenir de la manière que j'ai mentionnée et, en outre, qu'il annihile la capacité des provinces en matière de maîtrise des ressources naturelles.

M. Wilkinson: Je le crois.

Le sénateur Ottenheimer: J'ai une question générale à poser au professeur Wilkinson. De toute évidence, on a mis de l'avant divers arguments. On peut en formuler deux d'entre eux de la façon suivante. D'abord, les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis sont, dans l'ensemble, fort nombreux. À l'exception de quelques mesures restrictives très récentes de la part des Américains, on considère que nos relations commerciales sont généralement harmonieuses. On peut donc se demander s'il ne vaudrait pas mieux maintenir l'état actuel des choses et de n'apporter que des modifications sectorielles au besoin. C'est l'argument du *statu quo*. D'autre part, il y a ceux qui disent que le Canada n'a pas vraiment le choix entre le libre-échange et le *statu quo*, mais qu'il devra, compte tenu du vent de protectionnisme qui souffle aux États-Unis, opter pour le libre-échange s'il ne veut pas se voir de plus en plus imposer de mesures restrictives. Comment analysez-vous les relations entre ces deux points de vue?

M. Wilkinson: La deuxième possibilité, soit que le Canada n'a pas vraiment le choix entre le libre-échange et le *statu quo* en raison du protectionnisme grandissant, appelle deux réserves. D'une part, si les États-Unis optent pour un protectionnisme accru et que le GATT échoue, il n'est pas certain, comme je l'ai dit dans ma déclaration, que le fait de créer une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis nous

[Text]

major arguments people have made. They say that we must be inside this U.S. protectionist curtain. I would say that if world trade collapses because of increased protectionism by the United States, then we could be worse off because we would no longer have our tariffs on our imports and we could be flooded by the excess capacity resulting from stagnation of world trade and world unemployment. We would not have a better position, we would have a worse position. That is one view and I think it is an important one because it has not been raised. It has always been assumed that we will be better off and I do not think we will be.

Secondly, I question whether the United States will move towards protectionism itself, simply because, with the enormous trade deficits that they have, they are going to have to generate trade surpluses in the future in order to turn that around and to start moving toward reducing their international indebtedness. Therefore it is not in their long-run interests to increase protectionism in the world and to cause a collapse of world trade. I think that scare of the U.S. precipitating a world depression and a collapse of world trade is one that has been overworked and is probably inaccurate.

Senator Ottenheimer: Under your first, obviously, hypothetical scenario—which involves a deterioration of world trade—with a FTA, with all of its negatives, obviously there would be that huge continental market. Without that, and the same scenario, what would replace that market, even in that negative world situation?

Professor Wilkinson: In that situation, we would probably not be any worse off in the sense that there is a tendency in Canada to talk about this huge market, but we tend to forget that that huge market also exports to us. There is a tendency to say that 25 per cent of employment in Canada is due to exports, but that also means that 25 per cent of employment in Canada is displaced by imports. We should not forget that particular point.

As I say, I feel that the second point I made is very important. It is that we are probably not going to see this big protectionist wall come up which would completely choke off all exports and world trade. I think that it would be so devastating to world trade that the U.S. would not want to be the country that precipitates it.

Senator Ottenheimer: I would specifically turn to the area of energy. There was a recent huge sale by Quebec to New England. I am thinking in terms as well of the development of frontier hydrocarbons, tar sands and the development of Hibernia. With respect to the latter, I recall Mr. Neilsen, the President of Mobil, said that he was of the opinion that a free trade agreement would be a positive step in terms of the development of these frontier hydrocarbon resources. I wish to quote him fairly because he did not say that that would inevitably bring about the development, but that it would be positive.

[Traduction]

confère des avantages. C'est là l'un des principaux arguments qui ont été avancés. Les tenants de ce point de vue affirment qu'il est préférable que le Canada fasse partie d'une zone de libre-échange avec les États-Unis. M'est avis que si le commerce mondial s'effondre en raison du protectionnisme accru des États-Unis, nous serions plus mal en point. En effet, comme nous n'aurions plus de barrières tarifaires contre les importations, nous pourrions être envahis par les capacités excédentaires provoquées par la stagnation du commerce international et le chômage mondial. Notre situation ne serait pas meilleure, bien au contraire. C'est là un point de vue intéressant qui n'a pas été soulevé. On a toujours présumé que nous profiterions du libre-échange. Je ne le crois pas.

En deuxième lieu, il n'est pas certain que les États-Unis deviendront plus protectionnistes tout simplement parce qu'ils ne peuvent se permettre indéfiniment d'accuser, comme à l'heure actuelle, d'énormes déficits commerciaux et qu'ils devront générer des surplus dans l'avenir afin de réduire leur endettement envers les autres pays. Par conséquent, ils n'ont pas intérêt, à long terme, à devenir plus protectionnistes et à provoquer un effondrement du commerce mondial. J'estime que cette crainte de voir les États-Unis précipiter le monde dans une crise économique et entraîner un effondrement du commerce mondial est exagérée, voire probablement non fondée.

Le sénateur Ottenheimer: Dans le cas du premier scénario, évidemment hypothétique—lequel implique une détérioration du commerce international. L'Accord de libre-échange, malgré tous ses aspects négatifs, entraînerait la création d'un immense marché continental. Sans le libre-échange, et selon le même scénario, qu'est-ce qui remplacerait ce marché, même dans le cas d'une situation mondiale défavorable?

M. Wilkinson: Dans ce cas, il est probable que la situation ne serait pas aussi mauvaise de toute façon. En effet, on a tendance au Canada à parler de cet immense marché, mais on semble oublier aussi que cet immense marché n'est pas à sens unique. On pense généralement que 25 p. 100 de l'emploi au Canada dépend des exportations, mais on oublie de dire aussi que 25 p. 100 de l'emploi au Canada est perdu à cause des importations. Et cela il ne faut pas l'oublier.

Comme je l'ai déjà dit, j'estime que ce deuxième point est très important. Il est probable que les Américains n'érigeront pas cette muraille protectionniste qui paralyserait le commerce international et asphyxierait toutes les exportations. Ce serait tellement dévastateur pour le commerce international que les États-Unis se garderaient bien d'en être l'instigateur.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais parler maintenant du secteur de l'énergie. Le Québec a récemment conclu une importante entente de vente d'électricité à la Nouvelle-Angleterre. Je pensais également à l'exploitation des hydrocarbures en région pionnière, des sables bitumineux et du gisement d'Hibernia. À ce sujet, M. Neilsen, le président de Mobil, a déclaré qu'il était d'avis qu'une entente de libre-échange était une bonne chose pour l'exploitation de ces ressources en hydrocarbures de régions pionnières. J'espère que je le cite correctement, car il n'a pas dit qu'une telle entente amènerait nécessairement leur mise en valeur, mais qu'elle y serait favorable.

[Text]

Specifically, as it relates to energy, how would you assess a free trade agreement in terms of being a negative factor in relation to the development of these frontier resources or in terms of the export of hydro-electricity whether from Quebec or, eventually, from Labrador? Obviously, the natural market for electricity would be the U.S. although hydrocarbons could be shipped anywhere.

Professor Wilkinson: I did not say that free trade would be negative in those areas. I simply said that the motivation for the U.S. to invest in Canada and to draw upon our resources of natural gas and oil, whether conventional or frontier is there, regardless of whether there is free trade or not.

Because of their large dependence on oil imports at the moment, their increasing desire to shift to natural gas and their desire to move away from dependence on the Middle East, it means that we, as a close neighbour and friend and as a source of supply, are the obvious place for them to invest.

We would probably get the advantages of that investment and the advantages of the exports. Even if there were protectionism, they would still need natural gas, electricity, oil and so on from Canada to a large degree. I think that the argument is not a case of saying free trade would be negative, but simply that we may have, in order to move forward, overstated the gains and, therefore, given away too much in the process of negotiation.

Senator Ottenheimer: I would refer to the comments of premiers whose provinces' economic future is very much concerned with the development and export of energy. I am thinking of the leaders of the governments of Alberta, Saskatchewan and Quebec. They are all firmly supportive of the FTA and, presumably, are of the opinion that it is going to be extremely beneficial in terms of their energy development and exports. Is their analysis wrong? I am not trying to set you up in a debate with three governments. How would you account for their analysis?

Professor Wilkinson: I would say at the outset that they have understated or underestimated the desire of the United States to draw on our resources in any event. We have overstated the possible new investment gains that I believe would have come anyway. That is my first point.

My second point is that I would argue that they have probably missed some of the implications of what I have said regarding the activation of Articles 904 and 905. Indeed, in talking to some of the people from these governments, I have found that they do not have answers to some of the questions I have raised to date. They have not thought about them.

Senator Stollery: I would like to come back for a second to this business of the market in oil. I will restrict my comments to oil. When we talk about the market, I suppose that normally it is a question of supply and demand. You have told us that the United States is interested in reducing its increased dependence on the Middle East for its oil; is that correct?

[Traduction]

En particulier, croyez-vous que l'Accord de libre-échange aura des incidences défavorables sur l'exploitation de ces ressources ou sur l'exportation de l'hydro-électricité du Québec ou du Labrador? Il est évident que le marché naturel pour l'électricité est constitué par les États-Unis tandis que les hydrocarbures peuvent être expédiés n'importe où.

M. Wilkinson: Je ne dis pas que le libre-échange nuirait à ces secteurs d'activité. Je dis simplement que les États-Unis, qu'il y ait libre-échange ou non, sont intéressés à investir au Canada et à acheter nos exportations de gaz naturel et de pétrole, qu'il s'agisse d'exploitations conventionnelles ou en région pionnière.

Comme les États-Unis importent une grande partie du pétrole dont ils ont besoin, ils veulent faire un plus grand usage de gaz naturel tout en réduisant leur dépendance envers le pétrole du Moyen-Orient. Par conséquent, à titre de voisin immédiat, de pays ami et de source d'approvisionnements, le Canada constitue pour eux un choix évident pour faire des investissements.

Nous tirerions probablement avantage de ces investissements de même que des exportations. Même s'il y avait protectionnisme, les Américains auraient toujours, dans une large mesure, besoin de gaz naturel, d'électricité, de pétrole, etc., du Canada. Ce n'est pas que le libre-échange soit foncièrement néfaste, mais simplement que nous en avons peut-être exagéré les bénéfices pour faire avancer les choses et que, partant, nous avons beaucoup trop cédé pendant le processus de négociation.

Le sénateur Ottenheimer: Si l'on se reporte aux observations des premiers ministres de provinces dont l'avenir repose en grande partie sur l'exploitation et l'exportation des ressources énergétiques, soit ceux de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Québec, on se rend compte qu'ils appuient tous sans réserve l'Accord de libre-échange. Ils sont, peut-on présumer, d'avis que cette entente sera des plus bénéfiques en matière d'exploitation et d'exportation de leurs ressources énergétiques. Ont-ils tort? Mon intention n'est pas de vous forcer à engager un débat avec ces trois provinces. Mais quelle serait votre évaluation de leur analyse?

M. Wilkinson: Je dirais qu'au départ ils ont sous-évalué l'intérêt des Américains pour nos ressources quoi qu'il arrive. Nous avons surévalué les possibilités d'investissements nouveaux que nous aurions obtenus de toute façon. C'était mon premier argument.

Le deuxième est, d'après moi, qu'ils ne se sont probablement pas rendu compte des conséquences que j'ai mentionnées à propos de la mise en œuvre des articles 904 et 905. En effet, lors des conversations que j'ai eues avec des membres de ces gouvernements, je me suis aperçu qu'ils n'ont pas de réponses aux questions que j'ai soulevées jusqu'à maintenant. Ils n'y ont pas pensé.

Le sénateur Stollery: J'aimerais revenir sur la question du marché du pétrole. Je ne parlerai que du pétrole. Lorsqu'on parle du marché, je suppose que c'est normalement une question d'offre et de demande. Vous avez dit que les États-Unis aimeraient réduire leur dépendance grandissante envers le pétrole du Moyen-Orient, est-ce exact?

[Text]

Professor Wilkinson: Yes.

Senator Stollery: The fact is that there is no problem of supply in the Middle East since they have lots of oil. It would be difficult to think of a more political commodity than oil. It is almost entirely affected by political events. It is not really affected by the cost of production because the cost is the result of taxes of one form or another or the cartel's ability to impose higher prices; is that correct?

Professor Wilkinson: It sounds to me as though you are doing fine.

Senator Stollery: We are dealing with a political commodity, and it has very little relationship to supply. The fact is that there is all kinds of oil but the Americans do not want to put themselves in a position where they are concerned about the security of supply.

From that, I draw the conclusion that the oil part of the energy arrangements under the FTA is a problematical area.

Professor Wilkinson: I would not limit it to oil for the reasons I mentioned. The only sector of the U.S. economy which has not reduced its consumption of oil since 1973 is the transportation sector, which is 95 per cent dependent on oil. Therefore, they are trying to make this very important decision to move to the use of methanol, which means that we are talking about natural gas as well. The same political factors and the same types of desires to reduce dependence on the Middle East relate to natural gas as much as to oil.

Senator Stollery: I do not recall the problems with methanol, but the president of Nova, who appeared before us, seemed to think that the Americans have a lot of gas, but they do not have a lot of oil. Their oil exploration has declined over the past several years. To that extent, is it not really different? It is not really the same thing?

Professor Wilkinson: No, it is not really the same, but I am saying that natural gas is becoming increasingly important. At the moment we say that they have ten years' supply, which is a rough, current estimate. If they make that shift to the use of methanol, that will change dramatically. As well, it will make them increasingly interested in improving those supplies.

Senator Stollery: So the fact is that when we are dealing with the oil part of this, and, in your opinion, also increasingly with the gas part of it—certainly indisputably with the oil segment—we are dealing with a highly political commodity that has very little relationship to its supply because there are lots of it? The Americans have become increasingly worried about it. We seem to have been assured by the ambassador that the agreement looks after us, and that the rather complicated formula of ensuring averaging of supply will be all right for us if there is an oil crisis. What do you think about that?

Professor Wilkinson: There is that question, which has come up repeatedly in your hearings, of the fact that any cut-backs, since we are only supplying a small proportion of the American market, would naturally affect the Canadian market in total more than it would the marginal proportion that we

[Traduction]

M. Wilkinson: C'est exact.

Le sénateur Stollery: Le fait est qu'il n'y a pas de problème d'offre au Moyen-Orient à cause de l'importance de leurs réserves. Il n'y a pas de matière première plus politique que le pétrole. C'est une matière première sur laquelle ne jouent que des facteurs politiques. Le pétrole n'est pas vraiment touché par les coûts de production qui sont de toute façon le résultat de l'imposition de taxes de toutes sortes ou qui sont fonction de la capacité de l'OPEP de relever ses prix. Est-ce exact?

M. Wilkinson: Il me semble que vous êtes sur la bonne voie.

Le sénateur Stollery: C'est une matière première sur laquelle le mécanisme d'offre joue très peu. Le fait est que le pétrole ne manque pas, mais que les Américains ne veulent pas se mettre dans une situation où ils devraient s'inquiéter de la sécurité des approvisionnements.

J'en conclus que la section de l'Accord de libre-échange qui traite du pétrole constitue une question problématique.

M. Wilkinson: Non pas seulement du pétrole, pour les raisons que j'ai mentionnées. Le seul secteur de l'activité économique aux États-Unis qui n'a pas réduit sa consommation de pétrole depuis 1973 est le secteur des transports, qui est dépendant du pétrole à 95 p. 100. Par conséquent, ce secteur essaie d'en venir à la très importante décision de se convertir au méthanol. Il s'agit donc aussi du gaz naturel. Les facteurs politiques et l'intention des Américains de réduire leur dépendance envers le Moyen-Orient concernent aussi bien le gaz naturel que le pétrole.

Le sénateur Stollery: Je ne me souviens pas des problèmes liés au méthanol, mais le président de Nova, qui a comparu devant nous, semblait croire que les Américains disposaient d'abondantes réserves de gaz naturel, mais non de pétrole. Leurs activités d'exploration pétrolière ont chuté depuis quelques années. Ainsi, la situation n'est-elle pas différente?

M. Wilkinson: Bien sûr qu'elle est différente. Cependant, je dis que le gaz naturel devient de plus en plus important. À l'heure actuelle, ils disposent, d'après les estimations actuelles, d'une réserve d'approvisionnements pour dix ans. S'ils passent au méthanol, cette réserve en sera considérablement réduite. De même, ils seront de plus en plus intéressés à accroître ces approvisionnements.

Le sénateur Stollery: Donc, le fait est que lorsque l'on parle du pétrole, et de plus en plus à votre avis du gaz—certainement du pétrole en tous cas—, nous avons affaire à une matière première davantage tributaire de facteurs politiques que de facteurs liés à l'offre puisqu'il y en a en abondance? Les Américains s'en inquiètent de plus en plus. Il semble que l'ambassadeur nous ait dit que l'Accord nous était favorable et que la formule plutôt complexe de garantie de la proportionnalité des approvisionnements serait une bonne chose pour nous en cas de crise pétrolière. Qu'en pensez-vous?

M. Wilkinson: On a soulevé à maintes reprises, pendant les audiences, la question suivant laquelle toute réduction des approvisionnements, puisque nous assurons seulement une faible proportion des approvisionnements sur le marché américain, aurait naturellement plus d'effet sur le marché canadien

[Text]

give to the United States. That point remains a very important one. We are going to be affected by those rules that I have mentioned.

Senator Stollery: It does not look like the oil business will become less political, does it?

Professor Wilkinson: No.

Senator Stollery: We have had two major experiences in 1972 and 1979, and it seems to me the chances are that the third experience may well be more dramatic than the first two experiences.

Professor Wilkinson: That is right, and this third experience will involve these environmental matters as much as any other matters. So that is another dimension of the political world that you are talking about because of the polluting qualities of burning oil in transportation vehicles throughout the world.

The Chairman: Senator Stewart would like to ask a supplementary question.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator Stollery just now mentioned the supporting testimony of Nova, an Alberta Corporation, and we have heard from other witnesses from energy-producing companies in favour of the agreement. Given all the negative factors against the agreement that you have mentioned, particularly in the energy sector, why is it that these people, who presumably know the business, are so keen for the agreement to be instantly approved?

Professor Wilkinson: I think there are two reasons for that. First, they are primarily interested in simplifying life for themselves and, as I mentioned, in prolonging and developing their own growth and profitability to do as seems appropriate to them. Secondly, I think there has been a general lack of understanding of the fact that we will not have much freedom to limit supplies in the future if we choose to do so because, as I mentioned in my initial presentation, we will not have any real grounds to limit supplies other than appealing to the GATT rules. As soon as we appeal to the GATT rules, we are in the position where we cannot disrupt normal channels of supply to the United States and we cannot make other changes in the proportion of energy products provided. From their viewpoint, they are not concerned about that, whereas I think it is an important question.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say that there is a lack of understanding. Do you mean to say that these oil and gas companies are not aware of the fact that the political authorities in Canada—either in Ottawa or the provincial capitals—will not be able to intervene as they have in the past? Are you suggesting that they do not understand that, and if they did understand it, do you think they would come out against the agreement?

Professor Wilkinson: This comes back to the view that they like to feel that if we let the market work, then, as they are active in the market, that would be the easiest life for them.

[Traduction]

dans son ensemble qu'elle n'en aurait sur la faible proportion d'approvisionnements que nous livrons aux États-Unis. Cette question est encore très importante. Nous serons touchés par les règles dont j'ai parlé.

Le sénateur Stollery: Il n'apparaît pas que le secteur du pétrole sera moins assujéti à des facteurs politiques, n'est-ce pas?

M. Wilkinson: Non.

Le sénateur Stollery: Nous avons connu deux graves crises en 1972 et en 1979, et il me semble que la troisième risque d'être plus grave encore.

M. Wilkinson: C'est exact, et la troisième impliquera ces questions environnementales au même titre que toutes les autres. C'est donc là une autre dimension de la scène politique à cause du danger que fait courir à l'environnement le pétrole consommé par divers modes de transports de par le monde.

Le président: Le sénateur Stewart a une autre question.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le sénateur Stollery vient tout juste de mentionner que Nova, une société albertaine, s'est prononcée en faveur de l'Accord de libre-échange comme l'ont fait d'autres témoins qui représentaient des sociétés énergétiques. Compte tenu de tous les facteurs négatifs que vous avez mentionnés, particulièrement dans le secteur énergétique, pourquoi ces témoins, qui sont censés être des experts en la matière, appuient-ils sans réserve l'Accord de libre-échange?

M. Wilkinson: Pour deux raisons. D'abord, ils s'intéressent au premier chef à se simplifier la vie et, comme je l'ai mentionné, à leur propre croissance et à leur propre rentabilité; ils font donc ce qui leur semble nécessaire. En deuxième lieu, je crois que l'on comprend mal de, façon générale, le fait que nous n'aurons pas la liberté de restreindre les approvisionnements dans l'avenir si telle est notre intention parce que, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, nous n'aurons pas de véritable motif de limiter les approvisionnements autrement qu'en faisant appel aux règles du GATT. Dès que nous faisons appel aux règles du GATT, nous ne pouvons nuire aux approvisionnements des États-Unis et nous ne pouvons faire d'autres changements dans la proportion des expéditions de produits énergétiques. De leur point de vue, cela ne les inquiète pas tandis que j'estime que c'est une question importante.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites qu'il y a un manque de compréhension. Voulez-vous dire que ces sociétés gazières et pétrolières ne sont pas au courant du fait que les pouvoirs publics au Canada—Ottawa ou les provinces—ne seront pas en mesure d'intervenir comme par le passé? Voulez-vous dire qu'ils n'en sont pas conscients? Et que s'ils l'étaient, vous pensez qu'ils se prononceraient contre l'Accord?

M. Wilkinson: Cela nous ramène au point de vue qu'elles aiment penser que si le marché fonctionne, que si elles sont actives sur le marché, que c'est la meilleure voie pour elles.

[Text]

Senator Stollery: They do not have a normal market.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Do you really believe they think there is a genuine market?

Professor Wilkinson: There are markets for different products. Alberta Gas, which I believe is a subsidiary of Nova, sees themselves as having a big opportunity in California if they can move in methanol. Since methanol has an 18 per cent tariff at the moment, they want to see that removed. In their case there is a good incentive for them to have that removed because they are already competing in that market to some extent, but they would have even more profitability if they had that tariff removed. From that perspective, the Free Trade Agreement is of benefit to them.

In talking to government people and others I do not feel that they have a perception of the limits that are placed upon Canada if we choose to limit supply in the future. I think that is something which has not been considered enough, and that is why I raise it here.

Senator Bazin: I would like to pick up on one of your statements relative to the protectionist attitude in the United States and what appears to be your speculation that if it is not on the way now, it can be expected that it will diminish. Given what has been said about the activities in Congress and the attitude of those who are the lawmakers in the U.S., how can you reach a conclusion wherein you doubt that the U.S. protectionist attitude even exists?

Professor Wilkinson: I am not doubting that a U.S. protectionist attitude exists. I am saying that it is not in the long-run interest of the United States to pull the world trading system down by going for increased protectionism. They will be hurt as much as everyone else. People seem to neglect the fact that the U.S. is also working very strongly in the administration to try to make the Uruguay Round come off. They are really concerned about trying to get the Uruguay Round moving forward and continuing to move forward.

So, sure, we have an administration that says, "We want to move in this way", and we have the interests of individual congressmen who are trying to reflect the interests of their particular constituents in order to be re-elected this fall. But, as I say, I think that if they move in that direction, it will make them worse off just as much as anyone else.

Senator Bazin: Are you suggesting that the people in Congress have not thought about the potential risk involved in the position they are taking in this regard?

Professor Wilkinson: No, I am not suggesting that. I am simply saying that they are going to have to make a very important choice, and I would hope they would make the choice that tries to encourage the continuous expansion of world trade and not the reduction of it.

Senator Bazin: In this connection, you are saying that without the Free Trade Agreement U.S. investments would be coming into Canada.

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Elles n'exercent pas leur activité sur un marché comme les autres.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Croyez-vous vraiment qu'elles pensent qu'il existe un véritable marché?

M. Wilkinson: Il y a des marchés pour différents produits. Alberta Gas, qui est je crois une société affiliée à Nova, croit avoir une occasion en or en Californie si elle y exporte du méthanol. Étant donné que le méthanol est frappé d'un tarif de 18 p. 100 à l'heure actuelle, elle veut son abolition. Alberta Gas aimerait que le tarif soit aboli parce qu'elle est déjà présente sur ce marché, et que sa rentabilité en serait accrue si le tarif était aboli. De ce point de vue, l'Accord de libre-échange lui serait bénéfique.

Dans mes conversations avec des représentants du gouvernement, je n'ai pas eu l'impression qu'ils percevaient les limites qui seraient imposées au Canada, si nous choissions de restreindre les approvisionnements à l'avenir. J'estime que l'on n'y a pas suffisamment pensé et c'est pourquoi j'ai soulevé cette question.

Le sénateur Bazin: Vous dites, semble-t-il, que le protectionnisme américain n'est pas en hausse actuellement, voire que l'on peut s'attendre qu'il diminue. Compte tenu de ce qui a été dit sur les activités au Congrès et de l'attitude des représentants et des sénateurs américains, comment pouvez-vous en conclure que vous doutez que le protectionnisme américain existe aux États-Unis?

M. Wilkinson: Je ne doute pas de l'existence du sentiment protectionniste aux États-Unis. Je dis simplement que les États-Unis n'ont pas intérêt, dans une perspective à long terme, à provoquer l'effondrement du commerce international en étant plus protectionnistes. Ils en souffriraient tout autant que les autres. Les gens semblent oublier que les États-Unis travaillent très fort pour essayer de faire démarrer l'Uruguay Round. Ils tentent vraiment de le mettre en branle pour de bon.

Alors, bien sûr, il y a d'une part l'administration qui déclare qu'elle veut aller de l'avant et, d'autre part, il y a les politiciens qui essaient de plaire à leur électorat afin de se faire réélire cet automne. Mais, comme je l'ai dit, s'ils optent pour un protectionnisme accru, ils en souffriront tout autant que nous tous.

Le sénateur Bazin: Voulez-vous dire que les membres du Congrès n'ont pas pensé aux risques qu'implique leur position en cette matière?

M. Wilkinson: Non, ce n'est pas ce que je veux dire, je dis simplement qu'ils auront un choix très important à faire et que j'espère qu'ils feront le choix qui favorisera l'expansion du commerce international et non le contraire.

Le sénateur Bazin: Dans ce sens, vous voulez dire que sans l'Accord de libre-échange les Américains viendraient investir au Canada.

[Text]

Professor Wilkinson: I presume you are talking about energy?

Senator Bazin: Yes.

Professor Wilkinson: I think that is correct, that they will still come into Canada whether or not we have that Free Trade Agreement with the United States.

Senator Bazin: And even with the FTA there is a possibility that there would be U.S. investments?

Professor Wilkinson: There are bound to be.

Senator Bazin: There are bound to be in any scenario, with or without the FTA?

Professor Wilkinson: That is what I would argue.

Senator Bazin: The impact of what you are suggesting is that the 76 per cent profit leaving the country would then increase; is that a correct assumption?

Professor Wilkinson: That would be a reasonable assumption.

Senator Bazin: Again, in that context, you are suggesting that investment in frontier development would come whether or not there is an FTA?

Professor Wilkinson: I suspect, for the reasons I have given, both in my presentation and since then, that there would be this investment—that's right. I guess what I am trying to say is that under the terms of the Free Trade Agreement—not just under the energy sector, but under the other sectors with regard to investment, movement of people, and so on—we are, in essence, sort of binding ourselves to the rules as they exist now; so that we will not have flexibility to change those rules in the future if we felt that it was in our interests to do so.

Senator Bazin: And if those investments were to become a reality, do you then see a need to return to an NEP? That is the one that we lived through in the early 1980s.

Professor Wilkinson: No, I am not saying that we should have a NEP. There are several different dimensions to the NEP. The one major factor is on the setting of price and the export tax, and the other is the various range of taxes on the oil sector.

I might just mention here that the provinces—at least, the province from which I come—keep telling everyone—and I think it is also true in Saskatchewan—that, "Okay, this agreement precludes an NEP." The only thing that it precludes is an export tax; but it does not preclude any new taxes that may be imposed by a federal government in the future. So whether or not we have an agreement, that is still a possibility.

Senator Bazin: I take it, from your comments, that you were in favour of the NEP?

Professor Wilkinson: Well, no. I do not like to relive those old things, but I was in favour of seeing some changes made with regard to the proportion of profits that were going abroad. I do think that some of the provisions in the NEP hit the industry too hard in certain areas and had a discouraging effect. Some of the principles were right, but the amounts were wrong. I guess that is what I would have to say. I am perhaps

[Traduction]

M. Wilkinson: Je suppose que vous parlez d'investissements énergétiques?

Le sénateur Bazin: Oui.

M. Wilkinson: Je crois que c'est juste. Ils viendront au Canada avec ou sans Accord de libre-échange.

Le sénateur Bazin: Et même avec l'Accord de libre-échange, il pourrait y avoir des investissements américains?

M. Wilkinson: Ça devrait.

Le sénateur Bazin: Il devrait y en avoir, quel que soit le scénario, qu'il y ait Accord de libre-échange ou non.

M. Wilkinson: C'est ce que je serais porté à croire.

Le sénateur Bazin: Avec la conséquence que ce ne serait plus seulement 76 p. 100 de profits qui quitteraient notre pays, mais davantage. Est-ce cela que vous prévoyez?

M. Wilkinson: A peu près.

Le sénateur Bazin: Dans ce contexte, si je vous ai bien compris, les Américains investiraient encore dans les Régions pionnières, qu'il y ait Accord de libre-échange ou non?

M. Wilkinson: Vous avez raison; j'imagine qu'ils investiraient encore, pour les raisons que j'ai données au début et par la suite. Au fond, ce que j'essaie de dire, c'est qu'aux termes de l'Accord de libre-échange—pas seulement dans le secteur de l'énergie, mais dans tous les autres secteurs, les investissements, les personnes et ainsi de suite—les règles du jeu seraient essentiellement les mêmes qu'aujourd'hui. Il ne faudrait pas croire qu'il sera facile de les changer à l'avenir, si le nous jugions à propos.

Le sénateur Bazin: Et si ces investissements devaient se concrétiser, trouveriez-vous nécessaire de réinstaurer le PEN? Celui que nous avions au début des années 80, j'entends.

M. Wilkinson: Non, je ne dis pas cela. Le PEN comporte plusieurs volets, dont les deux principaux portent, d'une part, sur les prix et les taxes à l'exportation et, d'autre part, sur les nombreuses autres taxes qui peuvent être levées dans le secteur pétrolier.

Je vous signale simplement que les provinces—du moins celle d'où je viens—ne cessent de répéter—et c'est aussi vrai pour la Saskatchewan—que l'Accord empêchera le gouvernement d'instaurer un autre PEN. Or, tout ce qu'il empêchera, c'est la taxe à l'exportation, et non les nouvelles taxes que le gouvernement déciderait d'imposer dans l'avenir. Donc, que l'Accord soit entériné ou non, il est toujours possible qu'un autre PEN soit institué.

Le sénateur Bazin: Dois-je en déduire que vous seriez en faveur du PEN?

M. Wilkinson: Pas vraiment. Je n'aime pas trop réveiller les morts, mais j'aurais bien aimé qu'on apporte des changements en ce qui concerne la proportion de profits qui s'en vont à l'étranger. Je pense que certaines dispositions du PEN nuisaient au secteur pétrolier et décourageaient l'exploration. Certains de ses principes étaient valables, mais son coût était trop élevé. Cela résume ma pensée. Je ne crois pas être trop popu-

[Text]

not very popular in the oil industry. I want to make it clear that I am not arguing for a return to the NEP, but I am saying that there may be room for certain taxes on occasion that we cannot foresee now.

Senator Bazin: Changing the subject and getting back to the FTA, do you agree that Canada would be exempt from the U.S. oil import levies?

Professor Wilkinson: I am not sure.

The Chairman: How could we be subject to them?

Professor Wilkinson: I presume that we will be exempt—

Senator Bazin: You find it hard to admit?

Professor Wilkinson: No. I presume that we would be exempt; but, as I say, there are things in article 905 that say that certain rules can be made by the Federal Energy Regulatory Commission which may have to result in consultations. Sometimes there is more than one way of achieving certain objectives. When I said "maybe", it may well be that we will be exempt from that particular rule; but there may be other rules that FERC or the Energy Regulatory administration might use that would have somewhat similar effects on occasion. That is all that I am trying to say.

Senator Bazin: I have a final question on the question of exemption from any U.S. restriction on the enrichment of uranium. Do you agree that under the FTA that would be in place?

Professor Wilkinson: There is still this question that was in the Supreme Court, is there not? That has not yet been decided. The Supreme Court has agreed to hear this question about whether there is a national security issue there; is that not right? Therefore one would have to see what that decision says, because there are some provisions—I cannot remember where they are—that do allow for certain exceptions for national security; is that not correct?

The Chairman: As a supplementary to an answer that you gave a few moments ago on taxation, in the event of oil jumping up from \$20 to \$40 per barrel because of world disruption, there is nothing in the FTA, that you know of, that would prevent the Canadian government putting on an excess profit tax on the companies?

Professor Wilkinson: No, there would not be.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): My first question is really subordinate to that just asked by the chairman. He suggested that the Parliament of Canada could impose a kind of excess profits tax on oil and gas companies. But is it not true that historically it has been very difficult to tax the profits of those companies because the requirements for investment and to make purchases from mother companies, and so on, are so great when profits are high that there is very little

[Traduction]

laire dans le secteur, mais j'aimerais qu'on sache bien que je ne suis pas favorable à la réinstauration du PEN, quoique j'estime qu'il pourrait se révéler utile, à un moment donné, de lever certaines taxes imprévisibles actuellement.

Le sénateur Bazin: J'aimerais changer de sujet et revenir à l'Accord de libre-échange. Admettez-vous que le Canada n'aurait plus à payer les droits sur le pétrole importé qu'imposent les États-Unis?

M. Wilkinson: Je n'en suis pas certain.

Le président: Comment pourrions-nous y être assujettis?

M. Wilkinson: Je présume que nous serions exemptés . . .

Le sénateur Bazin: Vous avez du mal à l'admettre?

M. Wilkinson: Non. Je présume que nous en serions exemptés, mais n'oublions pas qu'il est dit dans l'article 905, que la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) peut prendre certaines mesures de réglementation sur lesquelles l'une ou l'autre partie peut engager des consultations. Il y a parfois bien des chemins pour arriver à Rome. Si je dis «peut-être», c'est qu'il se pourrait que nous soyons exemptés d'une mesure de réglementation en particulier, mais le FERC ou l'économic Regulatory Administration pourraient éventuellement en édicter d'autres qui pourraient avoir des effets similaires. Voilà ce que je voulais dire.

Le sénateur Bazin: J'aurais une dernière question. J'aimerais savoir si vous croyez que nous serions exemptés des restrictions américaines touchant l'uranium enrichi. Croyez-vous qu'avec l'Accord de libre-échange, il y aurait de telles restrictions ?

M. Wilkinson: Je pense que cette question n'a pas encore été tranchée par la Cour suprême, qui en est actuellement saisie. La Cour suprême a accepté d'entendre cette cause et de déterminer si cette question mettrait la sécurité nationale en jeu. Est-ce bien cela? Il voudrait donc mieux attendre le jugement avant de se prononcer, car certaines dispositions—je ne me souviens plus de quel article il s'agit—prévoient des exceptions lorsque la sécurité nationale est menacée. C'est bien cela, n'est-ce pas?

Le président: J'aimerais poser une question supplémentaire concernant une réponse que vous venez de donner au sujet des taxes qui pourraient être levées si le prix du pétrole venait à passer de 20\$ à 40\$ le baril, à l'occasion d'un comportement désordonné des cours mondiaux par exemple. Rien dans l'Accord de libre-échange, à votre connaissance, n'empêcherait pas le gouvernement du Canada de lever une taxe sur les profits excédentaires des pétroliers, n'est-ce pas?

M. Wilkinson: Non.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ma première question découle de celle que vient de poser le président. Il a laissé entendre que le Parlement du Canada pourrait imposer une taxe sur les profits excédentaires des sociétés pétrolières et gazières. Mais n'est-il pas vrai qu'historiquement, il a été très difficile de taxer les profits de ces entreprises, parce que leurs besoins financiers pour les investissements et les achats qu'elles doivent faire auprès de leurs sociétés-mères sont si

[Text]

profit left on the bottom line to be taxed? Is that not an historical fact?

Professor Wilkinson: I guess I would have to agree in the sense that there used to be a story in Calgary that if an oil company paid tax, it had a poor accountant.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I guess there were a lot of good accountants in Calgary. I want now to ask a very different kind of question. We have been talking about experience with government intervention in the energy field over the last 15 years or so. We talked about it largely in terms of production and pricing.

However, I want to ask another kind of question concerning the experience of those 15 years. As I understand the record of that period, one of the great concerns of the Government of Canada, going back to 1973, was to ensure that there was a moderated price and an adequate supply of oil in Ontario, Quebec and the four Atlantic provinces; that there was a sharing of the rent from the oil and gas resources and that the Government of Canada was in the financial position to pay adequate equalization. In other words, a moving away from the industry matter specifically to government fiscal concerns.

Let us now say that OPEC decides that there should be another great increase in prices, or a reduction in the supply of oil in approximately 1994. With this Free Trade Agreement in place, how competent will the Government of Canada be to perform the kind of political function it did for the benefit of Ontario, Quebec and the four Atlantic provinces, in that circumstance?

Professor Wilkinson: Senator, again there are the two aspects: One is the price aspect and the other is the taxation aspect. With regard to the price aspect, we would not be able to have that differential price, say, where we have an export tax and therefore a higher price on exports of oil than we have domestically on consumption here.

In terms of taxation, I do not see anything in the agreement that prevents the making of changes in the future, subject to the limits that you mentioned earlier, senator, about having to try to do that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, except that it does not work. You can try it, but it does not work. Very well, thank you Mr. Chairman.

Professor Wilkinson: Mr. Chairman, perhaps I could just make one other comment. The other obvious way of taxing, of course, is not on the final profits, but by having some sort of a wellhead tax arrangement. That is the only other way of doing it.

Senator Ottenheimer: In other words, royalties?

Professor Wilkinson: That is right, senator, or you could call it something else, as is sometimes done.

The Chairman: Senator LeBlanc?

[Traduction]

grands quand leurs profits sont élevés, qu'il ne reste presque rien à taxer? N'est-ce pas ce qui est arrivé par le passé?

M. Wilkinson: C'est tellement vrai qu'on avait l'habitude de dire à Calgary que lorsque l'une de ces pétrolières payaient des taxes, c'était qu'elle devait avoir un très piètre comptable.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il devait y avoir bien des bons comptables à Calgary. J'aimerais maintenant poser une question d'un tout autre ordre. Nous avons parlé de l'historique de l'intervention gouvernementale au cours des quinze dernières années dans le secteur énergétique. Nous en avons surtout parlé en termes de production et de prix du pétrole.

Mais j'aimerais plutôt vous interroger sur un autre aspect de cette question au cours de ces quinze dernières années. Sauf erreur, une des grandes préoccupations du gouvernement du Canada, surtout aux environs de 1973, était de s'assurer que l'Ontario, le Québec et les quatre provinces maritimes ne paient pas leur pétrole trop cher et qu'elles disposent d'un approvisionnement suffisant. Les redevances sur les réserves de pétrole et de gaz devait être partagées et le gouvernement du Canada avait les moyens de verser aux provinces des paiements de péréquation en conséquence. Autrement dit, on oubliait les intérêts des pétrolières pour satisfaire les besoins fiscaux du gouvernement.

Supposons maintenant que l'OPEP décide de hausser à nouveau ses prix, ou de réduire ses approvisionnements, à peu près vers 1994. Si l'Accord de libre-échange était en vigueur à ce moment-là, comment dans les circonstances le gouvernement du Canada pourrait-il jouer le rôle politique qu'il a joué alors pour combler les besoins de l'Ontario, du Québec et des quatre provinces maritimes?

M. Wilkinson: Sénateur, je le répète, cette question comporte deux volets: les prix et les taxes. En ce qui concerne les prix, il est peu probable que nous puissions fixer des prix différents, c'est-à-dire relever le prix du pétrole vendu aux États-Unis en instituant une taxe à l'exportation, et créer ainsi une démarcation entre le prix que paient les consommateurs d'ici et celui que paient les importateurs.

Quant à la question des taxes, je ne vois pas en quoi l'Accord nous empêcherait de les modifier, hormis les réserves que vous avez formulées il y a un instant, sénateur.

Le sénateur Stewart: Oui, sauf que ça ne marche pas. Vous pouvez toujours vous y essayer, vous n'y arriverez pas. Très bien, merci, monsieur le président.

M. Wilkinson: Monsieur le président, j'aimerais faire une autre observation, si vous me le permettez. Au lieu de taxer les profits, en bout de ligne, on pourrait lever une taxe sur le produit à la tête du puits. C'est le seul moyen de le faire.

Le sénateur Ottenheimer: Par des redevances, autrement dit?

M. Wilkinson: C'est cela, sénateur. Vous pourriez aussi utiliser un autre terme, comme on le fait parfois.

Le président: Sénateur LeBlanc, à vous la parole.

[Text]

Senator LeBlanc (Beauséjour): I was looking to see if I had brought with me the previous testimony from this committee and I have not, but I certainly remember the representatives of the major companies who appeared before us making a very strong pitch in favour of the FTA, based on the fact that, in the energy area, they would have access to a reliable supply.

Professor Wilkinson: I am sorry, senator—who would have access?

Senator LeBlanc (Beauséjour): The major energy companies would have sure access and stability in supply.

Professor Wilkinson: Senator, when you say “energy companies”, do you mean such bodies as the utilities?

Senator LeBlanc (Beauséjour): No, the major oil companies. In fact, I asked them what the percentage would be of Canadian-owned energy, and I was surprised to learn that there was a very large percentage of foreign-owned energy.

Therefore, in relation to your comment that investment would continue even if this agreement did not come to final approval, I suspect that that was the overriding reason that the major energy companies were giving us for wanting to be under the umbrella of free trade.

Professor, I must confess that at one point I looked to see where you come from because, when you talked about the agreement, you said that with respect to economic integration it was more than the EEC; with respect to countervail and dumping, you told us that the U.S. laws would still prevail; you talked about harassment; you talked about the exaggerated comparisons with the International Energy Agreement, and then, of course, you qualified the market as a sacred cow. We all know what sacred cows are allowed to do: they are allowed to run loose, especially in the market where food is being peddled.

Therefore I looked at where you were from, as I said, and the thought that came through my head was the memory that when the King of France finally saw Joan of Arc, although he disguised himself as a clown she immediately went to him. He listened to her for some time, pretending that he was not very bright—because he was much brighter than he pretended—and then at one point he said: “Are there many brave girls like you in my kingdom?” The reason I tell you this story is I want to ask: Are there many like you? The reason I ask is that we get this impression that western Canada is a monolithic being, completely obedient to a number of well-rehearsed slogans. Are you allowed to go back to Calgary on the next plane?

Professor Wilkinson: Fortunately, senator, in the university community we still have academic freedom, otherwise I might be in trouble in Edmonton from whence I come. However, I would also say this: I have debated on platforms, with respect not only to energy but also to other issues with regard to the Free Trade arrangement, with cabinet ministers from the Gov-

[Traduction]

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): J'aurais voulu vous citer un témoignage que nous avons entendu précédemment, mais je ne l'ai pas ici. Quoi qu'il en soit, si j'ai bonne mémoire, les représentants des grandes pétrolières nous ont dit beaucoup de bien de l'Accord de libre-échange, lorsqu'ils ont comparu, prétendant qu'il leur permettrait de compter sur des approvisionnements sûrs.

M. Wilkinson: Je m'excuse, sénateur, qui y aurait accès?

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Les grandes sociétés énergétiques auraient accès à des approvisionnements plus sûrs et plus stables.

M. Wilkinson: Sénateur, lorsque vous parlez de sociétés énergétiques, voulez-vous dire les entreprises de services publics?

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Non, je parle uniquement des sociétés pétrolières. De fait, je leur ai demandé quel pourcentage de sociétés canadiennes seraient en cause, et j'ai été étonné d'apprendre qu'il y en avait un fort pourcentage d'étrangères.

Par conséquent, si vous croyez que les investissements se maintiendraient même si l'Accord n'était pas entériné, je suppose que c'est aussi surtout pour cette raison que les représentants des grandes pétrolières nous ont dit vouloir être protégés par l'Accord de libre-échange.

Professeur, je dois avouer qu'à un moment donné j'ai eu envie de vérifier d'où vous veniez, surtout lorsque vous avez dit que l'Accord entraînerait une intégration économique plus poussée que celui de la CEE; en ce qui concerne les droits anti-dumping et les droits compensateurs, vous nous avez dit que les lois américaines resteraient en vigueur: vous avez parlé de harcèlement, vous avez parlé de comparaisons outrées avec l'entente de l'Agence internationale de l'énergie, et vous avez évidemment qualifié le marché de vache sacrée. Nous savons tous ce que les vaches sacrées peuvent faire, errer en liberté, surtout sur les marchés où l'on vend de la nourriture.

J'ai donc vérifié d'où vous veniez, comme je viens de le dire, et je me suis soudain souvenu que lorsque le Roi de France est apparu devant Jeanne d'Arc, elle l'a immédiatement reconnu, bien qu'il se soit déguisé en clown, et elle s'est dirigée vers lui sur-le-champ. Après l'avoir écoutée un certain temps, prétendant qu'il n'était pas très brillant—car il l'était beaucoup plus qu'il ne le prétendait—il lui a demandé s'il y avait bien des braves filles comme elle dans son royaume. Si je vous raconte cela, c'est que je me demande s'il existe beaucoup de gens comme vous, car on a toujours l'impression que les gens de l'Ouest forment un tout monolithique, qui obéissent à un certain nombre de consignes qu'on a pris soin de leur enseigner. Avez-vous la permission de retourner à Calgary par le prochain avion?

M. Wilkinson: Heureusement, sénateur, dans le milieu universitaire, nous avons encore la liberté de pensée, autrement j'aurais des problèmes à mon retour à Edmonton. Mais permettez-moi de vous dire ceci: J'ai eu l'occasion de discuter de l'Accord de libre-échange—pas seulement en ce qui concerne l'énergie mais aussi à propos de ses autres volets—avec bien

[Text]

ernment of Alberta and also senior trade officials, and I have found, to my surprise, that they did not have answers to many of the questions I raised. That leads me to believe that there is a doctrinaire view that says: "Free trade is good. This is free trade, therefore it must be good," without looking at the details of the agreement across the board.

I would say that I have also debated with businessmen in Alberta and I get this same impression; that there is a view that says: "We have to support this. It is a good thing," and that is it. Therefore I see my function as a university professor to be the raising of questions so that people are thinking about some of the other issues that I see exist.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Professor, our difficulty is that we will eventually have to vote on this material at some point and no one is going to set an exam to determine whether or not we are highly qualified, or mediocre or if we are likely to fail. We have to vote and our vote will count.

Therefore we have listened to the rhetoric of many of the witnesses who have appeared before us and, with respect to certain matters—for example, the reliability of the dispute settlement mechanism which you yourself talked about, professor—many of them have said to us: "This is all great but we hope that the dispute settlement mechanism works." Of course, when people say "work", many of them translate that to mean that it works quickly; with speed.

Professor Wilkinson: That is because they want it to work.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Professor, as I said recently in an aside, the guillotine is a very fast way of being disposed of. With respect to this dispute settlement mechanism, the question is: Will it work?

Professor Wilkinson: Senator, for the reasons I have suggested, it may take longer than being able to appeal and to have a GATT panel set up. I make that point in my testimony and, in my opinion, that is a point that has not been made often enough.

Another point is that it is also more expensive for firms to have to go through the usual procedures, rather than immediately appealing to the government and asking for their support in taking the matter directly to GATT.

Therefore, with respect to this dispute settlement mechanism, it seems to me, once again, that the estimates of the benefit of such a mechanism are greatly overstated and some of the problems are understated. Also, in looking at the testimony that has come before this committee over the last number of months, I was impressed by the number of times people said: "We hope"; "We think"; "We presume", and things such as that. All I am saying is that perhaps we had better think about the other side.

The Chairman: Professor, you can still go to GATT, if you wish and if you choose. It is still an option, is it not?

[Traduction]

des interlocuteurs, des ministres du gouvernement de l'Alberta et aussi des hauts fonctionnaires, et à ma grande surprise, j'ai constaté qu'ils ne parvenaient pas toujours à répondre à mes questions. J'en déduis que certains font preuve de dogmatisme et croient mordicus que le libre-échange a toutes les vertus. Puisqu'il s'agit de libre-échange, croit-on, ce doit être bon, peu importe les détails.

Je vous dirai aussi qu'après en avoir discuté avec des hommes d'affaires de l'Alberta, j'ai eu la même impression. Ils se sentent tous obligés d'appuyer l'Accord, parce qu'ils croient que le libre-échange est une bonne chose en soi. Comme professeur d'université, je me fais un devoir d'amener les gens à réfléchir sur les points qui me semblent discutables.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Professeur, le problème, c'est que nous devons éventuellement nous prononcer sur cette question et personne ne nous fera passer d'examen pour savoir si nous connaissons très bien ou médiocrement la question ou si nous échouons. Nous devons voter et notre vote aura un poids.

Nous avons donc écouté attentivement les arguments que nous ont présentés les témoins. En ce qui concerne, par exemple, la fiabilité du mécanisme de règlement des différends dont vous nous avez parlé vous aussi, nombre d'entre eux semblaient dire que tout était parfait en principe, mais qu'il restait à se demander si le mécanisme serait efficient. Évidemment, lorsqu'ils disent «efficient», ils veulent dire «expéditifs».

M. Wilkinson: C'est qu'ils veulent qu'il fonctionne, en pratique.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Professeur, comme je l'ai mentionné récemment ailleurs, la guillotine est un moyen très expéditif de régler un problème. Mais en ce qui concerne le mécanisme de règlement des différends, il reste à prouver qu'il fonctionnera.

M. Wilkinson: Sénateur, pour les raisons que j'ai invoquées, ce pourrait être plus long que de mettre sur pied un bureau d'examen au GATT. Je vous en ai parlé dans mon exposé et, à mon avis, on n'en parle pas assez souvent.

Il ne faut pas oublier non plus que la procédure prévue dans l'Accord sera plus coûteuse pour les entreprises. Elles auraient avantage à saisir le gouvernement de leur problème et à lui demander d'intervenir en soulevant le litige directement devant le GATT.

Donc, en ce qui concerne le mécanisme de règlement des différends, il me semble, encore une fois, qu'on surestime ses avantages et qu'on minimise certains problèmes. De plus, lorsque je consulte les témoignages que vous avez entendus ces derniers mois, je suis surpris de constater combien de gens disent: «Nous espérons», «Nous croyons», «Nous supposons». Peut-être ferions-nous vraiment mieux d'examiner l'autre côté de la médaille.

Le président: Professeur, on peut encore s'adresser au GATT, si on le veut. N'est-ce pas là une option?

[Text]

Professor Wilkinson: What I am saying, Mr. Chairman, is that when you have, for example, a countervail or an anti-dumping charge, if you proceed via this wonderful dispute settlement mechanism as it is set out in the agreement, it will probably take longer than it would if you went via GATT.

The Chairman: All I am saying is that if that proves to be the case you will find us choosing to go to GATT.

Professor Wilkinson: My point is: Why are we so excited and telling everybody that the dispute-settlement mechanism is so wonderful when this is the case?

The Chairman: When there is a choice.

Senator Stollery: You do not have a choice because if you go to GATT then you have ignored the FTA, have you not?

The Chairman: There is an option under section 2.2.

In any event, we are going to Washington to receive some expert testimony on that particular subject.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Do I still have the floor, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, Senator LeBlanc.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I am not the King of France, but I hope that there are many brave academics up there.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Senator LeBlanc. That completes the first round. I only have Senator MacEachen's name on my list for the second round. We can go for another five minutes.

Senator MacEachen: I was going to say that Professor Wilkinson is not a social economist. Like myself, he comes from a right-wing academic institution, MIT.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We know the reputation of academics in Massachusetts; they are all left wing.

Professor Wilkinson: Of course, John Crispo comes from MIT, too.

Senator MacEachen: Yes. I am sorry I brought that up.

In any event, do you have any objections to the tariff provisions in the Free Trade Agreement?

Professor Wilkinson: No. I think that is the direction we should go; but my question is: Have we perhaps paid too much to get that and could we probably have obtained the same thing by being a little patient and waiting for GATT and not lost so much in terms of these other things that we have given up?

I want to make it clear that I am not against free trade, *per se*; I am simply saying that this particular agreement is one that we rushed into when we were told that it was absolutely essential that we should get into it right away. I think, perhaps, that was a mistake.

[Traduction]

M. Wilkinson: Ce que je veux dire, monsieur le président, c'est que si le litige porte sur des droits compensateurs ou des droits antidumping, il sera probablement moins long de s'adresser au GATT que de recourir au merveilleux mécanisme de règlement prévu dans l'Accord.

Le président: C'est simple, s'il se révèle plus avantageux de nous adresser au GATT, nous le ferons sûrement.

M. Wilkinson: Alors, pourquoi tant s'exalter et crier sur tous les toits que le mécanisme de règlement des différends est si merveilleux?

Le président: Quand on a le choix.

Le sénateur Stollery: On n'a pas le choix, car en s'adressant au GATT, on met l'Accord de libre-échange de côté, n'est-ce pas?

Le président: Cette option est prévue à l'article 2.2.

De toute façon, nous nous rendrons bientôt à Washington et nous obtiendrons le point de vue des experts sur ce point en particulier.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Ai-je encore la parole, monsieur le président?

Le président: Oui, sénateur LeBlanc.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je ne suis pas le Roi de France, mais j'espère bien qu'il y a aussi de braves professeurs d'université dans cette ville.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, sénateur LeBlanc. Cela complète la première partie de la séance. Je n'ai que le nom du sénateur MacEachen sur la deuxième liste. Nous pouvons poursuivre pendant encore cinq minutes.

Le sénateur MacEachen: J'allais dire que le professeur Wilkinson n'est pas un socio-économiste. Comme moi, il a reçu sa formation dans une institution de droite, le MIT.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous connaissons tous la réputation des professeurs du Massachusetts; ils sont tous de gauche.

M. Wilkinson: Bien sûr, John Crispo vient lui aussi du MIT.

Le sénateur MacEachen: Vous avez raison, mais je m'excuse d'avoir engagé la discussion sur ce terrain.

Quoi qu'il en soit, avez-vous des objections au sujet des dispositions sur les tarifs dans l'Accord de libre-échange?

M. Wilkinson: Non. Je crois qu'elles vont dans le bon sens, mais je me demande si nous n'avons pas trop concédé pour obtenir cela, et si nous n'aurions pas pu arriver aux mêmes résultats en étant un peu plus patient. Nous aurions pu attendre les négociations du GATT. Nous n'aurions pas fait tant de concessions.

Qu'on me comprenne bien, je ne suis pas contre le libre-échange en soi. Je dis simplement que nous nous sommes sentis trop pressés de signer cet Accord et je déplore qu'on nous ait fait croire qu'il était essentiel de l'entériner au plus tôt. Je crois que cela a été une erreur.

[Text]

Senator MacEachen: But the tariff cuts standing alone are acceptable?

Professor Wilkinson: Yes. I think that should work out. As I said, I would have preferred to do that under GATT because I think we are more vulnerable.

Senator MacEachen: Do you have any major objection to the investment provisions—national treatment, and so forth?

Professor Wilkinson: They do go beyond what the GATT rules are now. The national treatment rules in GATT are much more limited than what we have given in this agreement.

So, in two ways we have given more than exists in GATT. I would also argue that we have given more under this agreement with regard to investment than will take place under the GATT negotiations. Even though investment is in the GATT negotiations, for various reasons, we are not likely to see as many changes in GATT or as many concessions as we have made in this agreement.

Senator MacEachen: My final question has to do with the energy section in particular. If you had one opportunity to make one change in the energy section, what would that change be?

Professor Wilkinson: I would leave the tariff changes in and leave out all the changes that we have in sections 902, 903, 904 and 905. In other words, I would say that I really question whether we should have gone that far at all. I think it was a wonderful bargaining manoeuvre on the part of the U.S. to bring this in late in the game just when the Canadians were anxious to reach an agreement and push it through.

Senator MacEachen: Would you go for the Free Trade Agreement without the energy section?

Professor Wilkinson: No. I have gone on record in various documents suggesting that there are some other areas, such as those relating to investment and services, which I would also question.

I would have preferred to go the slower route of GATT. I do not think we would have had to give up in GATT as much with respect to, say, services, investments, and other things as we have done in this agreement.

Senator MacEachen: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Professor Wilkinson, there is nothing left for me to do but thank you for coming and for being so stimulating and forthcoming in your answers. Continuing with today's meeting of the committee on the subject of Canada's proposed Free Trade Agreement with the United States, we now have a panel for one and a half hours, until 7 o'clock, if we should go that long, on the specific question of the proportionality provisions in the Free Trade Agreement, in the energy section, a good deal of which was commented on by the previous witness.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Mais ne trouvez-vous pas que les réductions de tarifs, en elles-mêmes, sont intéressantes?

M. Wilkinson: Oui, je crois qu'elles devraient être utiles. Comme je l'ai déjà dit, j'aurais préféré que nous nous en tenions au GATT, car je crois que nous sommes plus vulnérables ainsi.

Le sénateur MacEachen: Avez-vous bien des objections concernant les dispositions sur l'investissement, sur le traitement national et ainsi de suite?

M. Wilkinson: Elles vont au-delà des exigences actuelles du GATT. Les règles sur le traitement national, prévues actuellement dans le GATT, sont beaucoup plus restrictives que celles de l'Accord.

C'est donc sur deux points que nous avons concédé plus que ce que n'exigeait le GATT. J'ajouterais aussi que nous avons fait plus de concessions en ce qui concerne les investissements que ce qui résultera des négociations du GATT. Je sais que la question des investissements sera probablement abordée lors des prochaines négociations du GATT, mais, pour diverses raisons, je crois que nous ne verrons pas de modifications ou de concessions aussi importantes que celles que nous avons faites avec cet Accord.

Le sénateur MacEachen: Ma dernière question concerne le secteur énergétique en particulier. Si vous aviez la possibilité d'apporter une modification à propos de ce secteur, quelle serait-elle?

M. Wilkinson: Je maintiendrais les dispositions sur les tarifs et supprimerais toutes les modifications proposées dans les articles 902, 903, 904 et 905. Autrement dit, je me demande si nous aurions dû aller si loin. Je crois que les États-Unis ont très bien manœuvré dans leurs négociations lorsqu'il ont finalement proposé ces conditions, au moment même où les Canadiens étaient pressés de conclure et de signer une entente.

Le sénateur MacEachen: Adopteriez-vous l'Accord de libre-échange si les dispositions sur le secteur énergétique n'y étaient pas?

M. Wilkinson: Non. J'ai déjà fait savoir que je remettais aussi en question d'autres volets de l'Accord, dont ceux sur les investissements et les services.

J'aurais préféré qu'on soit moins pressé et qu'on attende les négociations du GATT. Je ne crois pas que nous aurions été obligés de faire autant de concessions, notamment dans les secteurs des services et des investissements.

Le sénateur MacEachen: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Professeur Wilkinson, il ne me reste qu'à vous remercier d'être venu nous rencontrer et de vous être montré si coopératif et si franc dans vos réponses. Pour poursuivre aujourd'hui notre étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, nous aurons maintenant une table ronde qui ne devrait pas durer plus d'une heure et demie, soit jusqu'à 19 h. Nous avons invité diverses personnes à cette table ronde pour discuter des dispositions de proportionnalité en

[Text]

On my left is Dr. Gerry Angevine, Executive Director of the Canadian Energy Research Institute of Calgary, and a columnist. Dr. Angevine was formerly Senior Economist with the Canadian Imperial Bank of Commerce. His institute has completed a survey of Canada's gas reserves until the year 2020. Dr. Angevine has been invited to provide us with some background on supply, demand and reserve situation that Canada is likely to be facing between now and the year 2020, which is very pertinent to the question of proportionality before that section is invoked. The next panelist is Mr. Wilf Gobert, who is principal manager of research at Peters and Company Limited of Calgary. On his immediate left is Mr. Nick Schultz who is with the Ottawa law firm of Lang, Michener, Lash and Johnston. He practises extensively before the National Energy Board, where he served as counsel from 1981 to 1985. The next panelist is Mr. Eric Sievwright, President of Eric Sievwright and Associates, a Toronto consulting firm specializing in energy economics. Mr. Sievwright previously worked for Shell Canada, where he held the position of Assistant Vice President of Transport and Supplies.

I would ask the panelists to make their opening presentations. Dr. Angevine, I believe you are first.

Dr. Gerry Angevine, Executive Director, Canadian Energy Research Institute: Mr. Chairman, I welcome the opportunity to speak to the committee concerning aspects of the energy section of the Free Trade Agreement. I understand the proportional access provision is of some concern. I will draw on the results of recent research of the Canadian Energy Research Institute to provide you with information which may assist you in your deliberations.

When the previous witness was before the committee he was asked where he was from. Unfortunately, people's responses are sometimes weighed by thoughts of that sort. Just to confuse you, I will tell you that I am from New Brunswick. I went to university in New Brunswick and Nova Scotia. I have lived and worked in Ontario for 15 years with the Bank of Canada and the Bank of Commerce. For the past nine years I have been in Alberta. So I have lived in several areas of the country, and I do not have any particular attachment to a single region.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Not even New Brunswick?

Dr. Angevine: Let me say that I have a broad national perspective.

The Canadian Energy Research Institute is a nonprofit research organization which is funded by six sponsors: the energy departments of Ontario, Alberta and Saskatchewan; the federal government; the University of Calgary, which acts as the trustee and accountant, and the Private Energy Research Association. At the moment the association comprises some 70 members. They are largely oil and gas producers and pipeliners, but we do have electric power companies, coal companies,

[Traduction]

matière d'énergie figurant dans l'Accord de libre-échange, dispositions qu'a déjà commentées le témoin précédent.

À ma droite, M. Gerry Angevine, directeur exécutif du Canadian Energy Research Institute de Calgary et également chroniqueur. M. Angevine fut également économiste principal à la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Son institut a mené une étude sur les réserves de gaz du Canada jusqu'à l'an 2020. Nous avons demandé à M. Angevine de nous décrire la situation à laquelle devra faire face le Canada d'ici l'an 2000 sur le plan de l'offre, de la demande et de l'état des réserves, situation étroitement liée à la question de la proportionnalité et qu'il faut étudier avant que cet article de l'Accord ne soit invoqué. Notre deuxième invité est M. Wilf Gobert, directeur principal de la recherche à la société Peters and Company Limited de Calgary. À sa droite, M. Nick Schultz, du cabinet d'avocats Lang, Michener, Lash and Johnston, d'Ottawa. Il est étroitement associé à l'Office national de l'énergie, qu'il a représenté de 1981 à 1985. Enfin, M. Eric Sievwright, président de la société Eric Sievwright and Associates, firme d'experts-conseils spécialistes de l'économie de l'énergie. M. Sievwright a déjà occupé chez Shell Canada le poste de vice-président adjoint au transport et aux approvisionnements.

Je demanderais aux invités de faire leur déclaration préliminaire. Monsieur Angevine, à vous la parole.

M. Gerry Angevine, directeur exécutif, Canadian Energy Research Institute: Je suis très heureux d'avoir l'occasion d'exprimer au Comité mon point de vue sur certains aspects des dispositions en matière d'énergie dans l'Accord de libre-échange. Je crois comprendre que les dispositions relatives à l'accès proportionnel semblent vous préoccuper. Je puiserai dans les résultats des recherches récemment effectuées par le Canadian Energy Research Institute pour vous transmettre des renseignements qui pourraient vous être utiles dans vos travaux.

Vous avez demandé au témoin précédent de quelle région il venait. Il est malheureusement vrai que les réponses de certaines personnes peuvent parfois être influencées par des facteurs de ce genre. Pour embrouiller un peu les choses, je vous dirai que je suis né au Nouveau-Brunswick. J'ai fréquenté des universités du Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. J'ai vécu et travaillé en Ontario pendant 15 ans, à la Banque du Canada et à la Banque de Commerce. Depuis les neuf dernières années, je vis en Alberta. J'ai donc vécu dans plusieurs régions du pays et aucun lien ne m'attache à une de ces régions en particulier.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Même pas au Nouveau-Brunswick?

M. Angevine: Disons que j'ai une vue d'ensemble de la situation du pays.

Le Canadian Energy Research Institute est un organisme de recherche sans but lucratif subventionné par six commanditaires: les ministères de l'Énergie de l'Ontario, de l'Alberta et de la Saskatchewan; le gouvernement fédéral; l'Université de Calgary, qui agit à titre d'administrateur et de comptable, et la Private Energy Research Association. À l'heure actuelle, l'association regroupe 70 membres. Il s'agit surtout de producteurs de pétrole et de gaz et d'entreprises de transport par

[Text]

major industrial energy consumers and banks, both Canadian and American. Geographically we have companies sitting in Newfoundland which help to sponsor our organization, so in terms of private sector sponsorship, we are not a lobby arm of oil and gas producers.

Essentially, my comments today are focused on the long-term outlook with regard to natural gas and crude oil trade with the United States. First, I want to comment on the natural gas outlook. CERI, which is the acronym for the Canadian Energy Research Institute, has just completed a study of Canadian and U.S. natural gas markets utilizing an analytical framework which encompasses the entire North American gas industry. The computer software was originally developed by the Stanford Research Institute and later refined for commercial use by Decision Focus Incorporated, a consulting group in California. Decision Focus used the software to undertake extensive, long-term analyses of natural gas supply developments for the Gas Research Institute in the United States, using that institute's very extensive resource costs and reserves supply data base and demand projections. Kevin Brown, the senior economist at our institute carried out a study and undertook a number of simulations with an expanded version of the U.S. model. Essentially, we incorporated a Canadian data base and necessary assumptions along side the U.S. information to get a Canada-U.S. aggregate perspective.

This study was started about a year and a half ago. It had nothing to do with forward thoughts in relation to the Free Trade Agreement, but it may be helpful in some of the analyses put forth by people when it comes to looking at the future. The study itself suggests that the volume of Canadian natural gas exports to the United States will probably increase over the next quarter century to about 1.75 trillion cubic feet. During this period natural gas production in the United States is projected to decline slightly. But beyond that point the simulations from the model indicate that Canadian gas exports are likely to decline as our conventional supplies become more depleted and the development of frontier and tight gas supplies is begun. The price of gas seems to increase at that point because of greater production and transportation costs. Because adequate supplies of gas will be available in the United States at higher prices, gas buyers in the U.S. are seen as becoming somewhat less reliant on Canadian gas as we get into the next century.

Higher prices are projected by the model because of increases in gas demand combined with higher production costs. In the United States the increase in prices seems to facilitate the development and production of increasing volumes of gas especially in the Rocky Mountain region. Higher prices will have a similar effect in Canada, facilitating

[Traduction]

pipe-line, mais il y a aussi des compagnies d'électricité, des entreprises d'exploitation du charbon, de grands consommateurs industriels d'énergie, et des banques, du Canada et des États-Unis. Sur le plan géographique, certaines des entreprises qui financent en partie nos recherches sont installées à Terre-Neuve. Donc, malgré les fonds que nous recevons du secteur privé, nous ne sommes pas des lobbyistes représentant les producteurs de pétrole et de gaz.

Aujourd'hui, je m'attarderai essentiellement aux perspectives à long terme en matière de commerce du gaz naturel et du pétrole brut avec les États-Unis. Je parlerai premièrement des perspectives relatives au gaz naturel. Le CERI, l'acronyme de Canadian Energy Research Institute, vient de terminer une étude des marchés canadien et américain du gaz naturel qu'il a réalisée au moyen d'un cadre analytique englobant l'ensemble de l'industrie gazière de l'Amérique du Nord. Le logiciel utilisé a, à l'origine, été conçu par le Stanford Research Institute et a, par la suite, été mis au point à des fins commerciales par la société Decision Focus Incorporated, un groupe de consultants de la Californie. La société Decision Focus s'est servi du logiciel pour entreprendre des analyses exhaustives et à long terme de l'évolution de l'offre en matière de gaz naturel pour le compte du Gas Research Institute des États-Unis. Dans le cadre de ces analyses, elle a utilisé l'énorme banque de données sur le coût des ressources et les réserves que tient à jour l'institut ainsi que les prévisions de la demande qu'il avait établies. Kevin Brown, économiste principal de notre institut a réalisé une étude et effectué un certain nombre de simulations au moyen d'une version élargie du modèle des États-Unis. Essentially, nous avons incorporé une banque de données canadiennes ainsi que les hypothèses nécessaires aux données américaines afin d'obtenir une vue d'ensemble des marchés canadien et américain.

L'étude a été entreprise il y a environ un an et demi. Elle n'a pas été effectuée en prévision de l'Accord de libre-échange, mais elle pourrait être utile à l'analyse des perspectives d'avenir. Les résultats de l'étude laissent supposer que le volume des exportations canadiennes de gaz naturel aux États-Unis augmenteront probablement au cours des vingt-cinq prochaines années pour atteindre environ 1,75 billion de pieds cubes. Au cours de cette période, la production de gaz naturel aux États-Unis devrait fléchir quelque peu. Après cette période, les simulations effectuées au moyen du modèle indiquent que les exportations canadiennes de gaz diminueront probablement, à mesure que nos sources conventionnelles d'approvisionnement s'épuiseront et que l'exploitation du gaz avarié et du gaz dans les régions pionnières se mettra en branle. Le prix du gaz devrait alors augmenter en raison de la hausse des coûts de la production et du transport. Étant donné qu'un volume adéquat de gaz sera disponible aux États-Unis à un prix plus élevé, les acheteurs américains dépendront moins du gaz canadien au tournant du siècle.

Le modèle prévoit une hausse des prix en raison d'un accroissement de la demande de gaz accompagné d'une augmentation des coûts de production. Aux États-Unis, la hausse des prix semble faciliter le développement et la production d'un plus gros volume de gaz, spécialement dans la région des montagnes Rocheuses. La hausse des prix aura des effets simi-

[Text]

the development of tight gas reserves in the western sedimentary basin and the development of frontier reserves.

From the reference case reported in the study and all the scenarios examined in the analysis, there are sufficient supplies of Canadian gas to meet both domestic requirements and the U.S. demand for Canadian gas. In one scenario producers were assumed to be required to maintain a 25-year surplus, that is, a 25-year-reserve-to-production ratio. That had the effect of restricting gas production rates and increasing the cost and price of Canadian gas relative to the U.S. by increasing the length of the cost-recovery period for domestic producers. This seriously constrained the competitive position of Canadian gas in the U.S. market, and total gas exports, given the assumption of the mandatory 25-year surplus, were only about 60 per cent of the reference case total. The proportional access provision of the FTA is not seen as coming into play with regard to natural gas as a result of economic conditions at any point. The concerns that Canadian producers will contract to sell so much gas to buyers in the U.S. that Canadians will experience shortages are without foundation. I am referring here to the assumptions in the study. The growth of gas exports is severely constrained by pipeline capacity, by the magnitude of indigenous gas supply in the United States and by prospects for tremendous competition in U.S. gas markets with Mexican gas and gas from overseas sources such as Algeria, Indonesia and even Norway if the price were to move up sufficiently. For their part, Canadian consumers can ensure security of supply by entering into long-term contracts, as they are now doing.

In the case of gas exploration and development, the volume of exports will obviously depend a great deal on price. We can think of what might happen if the price were to go up or down sharply. We have run scenarios of that sort and, either way, we do not see the Canadian domestic supply of gas being constrained.

If the Government of Canada were to find it necessary to reduce the volume of gas exports to the United States, contracts entered into by Canadian shippers with U.S. and Canadian gas buyers would each be affected in the same way in terms of proportional access. Gas might be available on a spot basis to meet a temporary difficulty. Some Canadian gas is being sold in U.S. markets on a spot basis now, but sales to Canadian buyers outside Alberta, I understand, are virtually all on a contract basis. U.S. buyers would have access to spot purchases of Canadian gas which they have been making over the previous 36-month period. Canadian buyer difficulty might result in bidding up the price in order to be able to get gas. This is gas which might otherwise go to other buyers.

U.S. gas markets are likely to continue to be very competitive in the future. Canadian exporters will have relatively little

[Traduction]

lares au Canada, facilitant le développement de réserves de gaz avare dans le bassin sédimentaire de l'Ouest ainsi que le développement de réserves en régions pionnières.

D'après le cas étudié et tous les scénarios examinés dans l'analyse, il semble y avoir assez de gaz au Canada pour répondre aux besoins intérieurs et à la demande des États-Unis en matière de gaz canadien. Dans l'un des scénarios, on a supposé que les producteurs devaient garder un surplus de 25 ans, c'est-à-dire un ratio réserves-production de 25 ans. Cela limitait les taux de production du gaz et faisait augmenter les coûts et le prix du gaz canadien par rapport aux prix en vigueur aux États-Unis, la période de recouvrement des coûts pour les producteurs nationaux étant prolongée. Cela nuisait considérablement à la compétitivité du gaz canadien sur le marché américain. En supposant un surplus obligatoire de 25 ans, les exportations totales de gaz ne correspondaient plus qu'à environ 60 p. 100 des exportations figurant dans le cas étudié. Dans le cas du gaz naturel, les dispositions relatives à l'accès proportionnel insérées dans l'Accord de libre-échange ne seront jamais invoquées pour des raisons économiques. La crainte que les producteurs canadiens vendent à contrat trop de gaz aux acheteurs américains, entraînant par le fait même une pénurie au Canada n'est pas fondée. Je fais référence aux hypothèses mentionnées dans l'étude. L'augmentation des exportations de gaz est très limitée pour diverses raisons: la capacité des pipe-lines, l'ampleur des sources d'approvisionnement internes aux États-Unis, la possibilité d'une vive concurrence sur le marché américain du gaz étant donné le gaz provenant du Mexique et celui de sources d'outre-mer, comme l'Algérie, l'Indonésie et même la Norvège si le prix augmentait suffisamment. Quant aux consommateurs canadiens, ils peuvent s'assurer la sécurité sur le plan des approvisionnements en signant des contrats à long terme, comme ils le font actuellement.

Dans le cas de l'exploration et de l'exploitation du gaz, le volume des exportations dépendra énormément des prix de toute évidence. Nous avons une idée de ce qui pourrait se produire si le prix devait subir une très forte hausse ou une très forte baisse. Nous avons élaboré des scénarios de ce genre, et d'une façon ou de l'autre, nous n'envisageons pas de restriction de l'approvisionnement intérieur au Canada.

Si le gouvernement du Canada devait juger nécessaire de limiter le volume des exportations de gaz à destination des États-Unis, les contrats conclus par les transporteurs canadiens avec les acheteurs de gaz américains et canadiens seraient touchés au même titre en ce qui concerne l'accès proportionnel. Le gaz pourrait être acheté au comptant s'il y avait une difficulté temporaire. À l'heure actuelle, il se vend du gaz canadien au comptant sur le marché américain, mais les ventes aux acheteurs canadiens à l'extérieur de l'Alberta, je crois comprendre, se font presque toutes par contrat. Les acheteurs américains auraient accès aux achats au comptant de gaz canadien qu'ils ont effectués au cours de la période de 36 mois précédente. L'acheteur canadien pourrait être obligé de surenchérir pour obtenir du gaz. Il s'agit de gaz qui pourrait autrement aller à d'autres acheteurs.

Les marchés gaziers aux États-Unis continueront vraisemblablement à être très concurrentiels. Les exportateurs cana-

[Text]

market power. Plentiful supplies of gas in the U.S. will serve as a nearly perfect substitute for higher cost Canadian gas. For these and the other reasons I have mentioned, the Canadian share of the U.S. gas market will not increase significantly, in fact, it may well decline.

Export control policies, such as a binding surplus test, would have a potentially severe impact on both export levels and on domestic prices. Further, by discouraging investment in the industry, such measures could have substantial negative effects over the long run.

The fear that prices of Canadian and U.S. gas will escalate sharply at some point is very real. While the government has accepted deregulation, there is a market solution to pricing. The removal of the shackles is obviously going to result in lower prices. If, however, prices move up quickly, especially if Canadian prices move above prices in the U.S., I guess we would all expect to see pressures for recontrol to develop.

From what I have heard from some of our sponsor contacts, the Ontario ministry and, indeed, people in the Department of Energy, Mines and Resources, I think that many persons are more concerned with the eventual transition to higher prices than they are with the availability of gas.

The Chairman: Just before you turned to the subject of oil, I have one question. Did your model include the bringing on of Alaskan gas to the lower 48 during this period of time?

Dr. Angevine: Yes, it certainly did. It also incorporated different scenarios with regard to offshore gas, that is, LNG. Mexican gas was also included in the analysis.

I would like to turn briefly to crude oil, although I understand most of your concern is on the gas sector when it comes to proportional access.

The Chairman: I would just make this observation: Please keep your eye on the clock because there are three other panelists and we may have some questions.

Dr. Angevine: Canada is well endowed with oil, especially when we take into account the vast potential of the oil sand, but, relative to natural gas, the near-term potential for increased production of oil at relatively low cost is constrained by the fact that production of conventional light crude has been declining. We have been making strides in light crude conventional with an increased output of conventional heavy crudes, bitumen and synthetic crudes. That is not new information. The point is that the way things have been developing on the east coast and in Quebec, with their becoming more dependent on the import of crudes, and the fact that we have been exporting to more than offset the effect of the imports on our balance of payments, we have been exporting oil, and more and more of that has been bitumen and heavy crude. The

[Traduction]

diens auront peu de poids au sein du marché. Des réserves abondantes de gaz aux États-Unis serviront de substitut presque parfait au coût plus élevé du gaz canadien. Pour ces raisons et pour les autres raisons que j'ai données, la part canadienne du marché gazier aux États-Unis n'augmentera pas sensiblement; en fait, elle pourrait diminuer.

Les politiques de surveillance des exportations, comme le test d'excédent obligatoire, pourraient avoir des répercussions très néfastes à la fois sur les niveaux d'exportation et les prix intérieurs. En outre, en décourageant les investisseurs, ces mesures pourraient à long terme avoir d'autres importantes répercussions négatives.

La crainte que les prix du gaz canadien et américain ne montent en flèche à un certain moment est très réelle. Même si le gouvernement a accepté la déréglementation il existe une solution commerciale à l'établissement des prix. La suppression des entraves fera de toute évidence baisser les prix. Si, toutefois, les prix montent rapidement, surtout si les prix canadiens dépassent ceux des États-Unis, je suppose que nous nous attendrions tous à ce que des pressions soient exercées pour que l'on recour de nouveau à la réglementation.

D'après ce que disent certains de nos contacts, du ministère ontarien et en fait du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, je crois que nombreux sont ceux qui s'inquiètent davantage de la transition éventuelle à des prix plus élevés que de la disponibilité du gaz.

Le président: Juste avant que vous ne passiez à la question du pétrole, j'ai une question. Votre modèle incluait-il le transport du pétrole de l'Alaska au sud du 48^e parallèle pendant cette période?

M. Angevine: Oui, tout à fait. Il incluait également différents scénarios en ce qui concerne les réserves de gaz au large des côtes, c'est-à-dire, le GNL. Il incluait également le gaz mexicain.

J'aimerais parler brièvement du pétrole brut, même si je crois comprendre que vos inquiétudes portent surtout sur le secteur du gaz, lorsqu'il est question d'accès proportionnel.

Le président: Je me contenterai de faire l'observation suivante: s'il vous plaît, n'oubliez pas l'heure, étant donné que nous avons trois autres invités et qu'il se pourrait que nous voulions poser quelques questions.

M. Angevine: Le Canada est très riche en pétrole surtout lorsque l'on tient compte des vastes réserves des sables bitumineux mais, à comparer au gaz naturel, étant donné le recul de la production de pétrole brut léger classique, la possibilité à moyen terme d'augmenter la production pétrolière à un coût relativement bas est limitée. Nous faisons des progrès pour ce qui est du pétrole léger classique avec une augmentation de la production des bruts classiques, des bitumes et des pétroles synthétiques. Ce n'est pas nouveau. De la façon dont les choses évoluent sur la côte est et au Québec, ces régions devenant plus dépendantes des importations de brut, et du fait que nous exportons pour plus que compenser l'effet des importations sur notre balance des paiements, nous exportons du pétrole et de plus en plus de bitume et de pétrole lourd. L'Office national de

[Text]

National Energy Board has pointed out that the future of that demand-supply balance hinges quite significantly on price.

We are in the midst of a review of crude oil supply-demand balance under different price assumptions. Unfortunately the work is not far enough along to provide you with much in the way of details.

We have been working with a version of the Alberta Research Council's linear programming resource allocation model and we find it a framework which is very useful for assessing which projects are likely to come on stream at which points in time if the development decisions are based entirely on economic factors. Our preliminary results suggest that enough new productive capacity is likely to be brought on stream over the next 50 years to offset declines in conventional light crude oil production and to provide for continued export capability.

Refineries located in eastern Canada, which rely on crude oil from overseas, are more exposed than refineries with feed stock pipes directly into the producing fields, but the proportional access provision should not be of undue concern.

First, oil from overseas comes mainly from low-risk areas. I believe that very little comes from the Middle East. Most crude oil transactions are via contracts of relatively short duration and, as with gas—but more likely with oil—if there is a shortage, Canadian refineries will likely get the crudes they need by paying the price, if necessary.

Regional supply in times of crisis might also be partly met by building up a strategic reserve. For example, when the production for Atlantic offshore reservoirs begins, a proportion of the annual output could be stored to meet shortages which could arise. That is not a new suggestion; it was raised by the energy committee of the house.

The question is, of course, who would pay for such a reserve. On the gas side, we have had the producers paying for the maintenance of a surplus. If you want a surplus, under the new rules either governments would step in and somehow finance the reserve capability or the buyers, ultimately, would pay the price.

Mr. Chairman, given the constraints of time, I will stop my comments at this point.

The Chairman: Thank you, Dr. Angevine.

Mr. Wilf Gobert, Peters and Co. Ltd., Calgary, Alberta: Mr. Chairman, I have a copy of the text of my presentation which will take approximately ten minutes. My statement to you today will cover three areas: The role of Peters and Co. Ltd. in analysing Canadian energy policy; our view of the Free Trade Agreement; and our assessment of certain issues related to oil and gas.

Peters and Co. is a Calgary-based independent investment dealer, specializing in research and financing of Canadian oil and gas companies. We have been in business since 1971 and

[Traduction]

l'énergie a signalé que l'avenir de l'équilibre de l'offre et de la demande dépend pour une très large part du prix.

Nous sommes au milieu d'un examen de l'équilibre de l'offre et de la demande de pétrole brut selon différents scénarios de prix. Malheureusement, nous ne sommes pas encore en mesure de vous donner beaucoup de détail.

Nous travaillons avec une version du modèle d'allocation des ressources par programmation linéaire du Conseil de recherches de l'Alberta; nous le trouvons très utile pour déterminer quels projets verront vraisemblablement le jour à certains moments si les décisions en matière de développement sont fondées entièrement sur des facteurs économiques. Selon nos conclusions préliminaires, la nouvelle capacité de production qui verra vraisemblablement le jour au cours des 50 prochaines années devrait permettre de compenser la baisse de production du pétrole brut léger classique et de maintenir les exportations.

Les raffineries situées dans l'est du Canada, qui dépendent du pétrole brut provenant d'outre mer, sont plus exposées que les raffineries qui s'approvisionnent directement dans les champs pétrolifères, mais la disposition concernant l'accès proportionnel ne devrait pas susciter de craintes excessives.

Premièrement, le pétrole importé d'outre mer provient surtout de régions à faible risque. Je crois que nous en importons très peu du Moyen-Orient. La plupart des transactions de pétrole lourd se font par contrat de durée assez courte et, comme pour le gaz—mais plus vraisemblablement pour le pétrole—s'il y a pénurie, les raffineries canadiennes obtiendront vraisemblablement le brut dont elles ont besoin en payant le prix, le cas échéant.

En temps de crise, on pourrait également s'approvisionner partiellement en constituant une réserve stratégique. Par exemple, lorsqu'on amorcera l'exploitation des champs pétrolifères au large des côtes, dans l'Atlantique, on pourrait stocker une partie de la production annuelle afin de faire face aux pénuries qui pourraient se produire. Il ne s'agit pas là d'une nouvelle suggestion; le comité de l'énergie de la Chambre l'a déjà proposé.

Il faut se demander, il va sans dire, qui paierait pour une telle réserve. En ce qui concerne le gaz, ce sont les producteurs qui ont assumé le coût du maintien d'un excédent. Si nous voulons créer un excédent, en vertu des nouvelles règles, soit les gouvernements financeront de quelque façon la réserve soit les acheteurs payeront en fin de compte la note.

Monsieur le président, étant donné le peu de temps dont nous disposons, je termine mes observations ici.

Le président: Merci, monsieur Angevine.

M. Wilf Gobert, Peters and Co. Ltd., Calgary, Alberta: Monsieur le président, j'ai ici un exemplaire du texte de mon exposé qui prendra environ 10 minutes. Je traiterai de trois sujets: le rôle de *Peters and Co. Ltd.* dans l'analyse de la politique énergétique canadienne, son point de vue sur l'Accord de libre-échange, et son évaluation de certaines questions concernant le pétrole et le gaz.

Peters and Co. Ltd. est une maison de placement indépendante de Calgary qui se spécialise dans la recherche et le financement de sociétés pétrolières et gazières canadiennes.

[Text]

are the only integrated dealer headquartered in Alberta. We are somewhat unique in our industry in that we are employee-owned; we do not trade stocks for our own accounting, otherwise known as "principal trading" and we only provide research and financing of Canadian resource companies. We are an investment boutique, providing in-depth research and advice on the Canadian petroleum industry.

Our commission business is approximately 75 per cent derived from financial institutions located in Canada, the United States and the United Kingdom. Our financial research is mailed to seven countries outside of Canada. As a result, our analysis and opinions of Canadian energy policy tend to have a wide audience in the international investment community.

The Chairman: You say, "... we only provide research and financing of Canadian resource companies." Do you mean Canadian owned or ones operating in Canada?

Mr. Gobert: We are referring to companies operating in Canada—that is, Canadian headquartered companies.

In addition, our analysis is frequently used by Canadian and international media to provide commentary on energy issues.

Finally, our expertise has been used for consultative purposes by corporations for mergers, acquisitions and bankruptcies; and by governments regarding such specific issues as the Alberta Oil and Gas Activity Program in 1982, the Western Accord in 1985 and, in 1986, the proposed development of Hibernia.

With regard to the Canada-U.S. Free Trade Agreement, it is probably no surprise that we enthusiastically endorse its philosophy and objectives. Increasingly, political and economic developments are driven by issues of globalization and internationalization. Among the OECD countries, Canada is unique in having a high foreign trade dependency and yet not belonging to an existing trade bloc. Consequently measures to ensure a continued high degree of access to international markets should, in our view, be a high priority on this country's economic agenda.

Since 1974, the Canadian petroleum industry and, parenthetically, the western provinces have been denied, partially through government policy, the opportunity to fully achieve its potential for increasing Canada's standard of living, for expanding the industrial diversification of the West and for generating income for investors. During 1974-1980, we had price and export controls limiting profit growth and thus capital investment. During 1981-1985, the National Energy Program caused the extinguishment of billions of dollars in equity through takeovers and the transfer of billions of dollars to the federal treasury.

[Traduction]

Nous exerçons nos activités depuis 1971 et nous sommes la seule maison de placement intégrée ayant son siège social en Alberta. Nous sommes en quelque sorte un cas unique dans l'industrie du fait que notre société appartient aux employés, nous ne négocions pas d'actions pour notre propre compte, et nous ne faisons que de la recherche et ne finançons que des sociétés canadiennes d'exploitation des ressources. Nous sommes une entreprise d'investissement qui effectue des recherches poussées et donne des conseils sur l'industrie du pétrole canadienne.

Nos affaires à commission proviennent à quelque 75 p. 100 d'institutions financières situées au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Nous expédions dans sept pays les résultats de nos travaux de recherche. Ainsi, notre analyse et nos opinions de la politique énergétique canadienne ont tendance à rejoindre un vaste auditoire dans les milieux internationaux de l'investissement.

Le président: Vous dites que vous ne faites que de la recherche et ne financez que des sociétés de ressource canadiennes. Voulez-vous parler de sociétés appartenant à des Canadiens ou de sociétés exerçant des activités au Canada?

M. Gobert: Nous voulons parler de sociétés exerçant des activités au Canada, c'est-à-dire ayant leur siège social au Canada.

En outre, il arrive souvent que les médias canadiens et internationaux utilisent notre analyse pour faire des commentaires sur des questions énergétiques.

Enfin, des sociétés nous ont consultés pour des fusions, des acquisitions et des faillites; les gouvernements ont recouru à nos services pour des questions précises comme le Alberta Oil and Gas Activity Program en 1982, l'Accord de l'Ouest en 1985 et, en 1986, le projet de mise en valeur d'Hibernia.

En ce qui concerne l'Accord canado-américain de libre-échange, il ne faut probablement pas se surprendre que nous souscrivions avec enthousiasme à sa philosophie et à ses objectifs. De plus en plus, les progrès politiques et économiques sont dictés par des questions de globalisation et d'internationalisation. Parmi les pays de l'OCDE, le Canada est unique du fait qu'il dépend énormément de son commerce extérieur et qu'il n'appartient pas malgré tout à aucun bloc commercial existant. En conséquence, des mesures visant à assurer le maintien d'un niveau élevé d'accès aux marchés internationaux devraient, à notre avis, occuper une place de premier choix dans le programme économique de ce pays.

Depuis 1974, l'industrie pétrolière du Canada, et, entre parenthèses, les provinces de l'Ouest, se sont vu refuser, partiellement en raison de la politique gouvernementale, l'occasion d'atteindre leur plein potentiel pour augmenter le niveau de vie du Canada, pour poursuivre la diversification industrielle de l'Ouest et pour procurer des revenus aux investisseurs. Entre 1974 et 1980, on a eu recours à des contrôles des prix et des exportations qui ont limité les bénéfices et par conséquent les investissements. Entre 1981 et 1984, le programme énergétique national a fait disparaître des milliards de dollars en capitaux propres au moyen de prises de contrôle et du transfert de milliards de dollars au trésor fédéral.

[Text]

Free trade will do very little for the oil industry to change the status quo in energy trade in the near term. However, in the 1990s and onward it may rank with the building of the CPR and the Trans-Canada oil and gas pipelines in providing the West with the opportunity to achieve greater economic opportunity. Energy free trade may also be an economic pipeline for the North and the East, as well.

I would like to comment on two issues regarding oil and gas. Proportionality of natural gas usage in North America and free trade's limitation on future regulation proportionality seems to have become the "bogyman in the closet" warning by the consumer advocates. I don't want to minimize the issue as it concerns oil, but I believe there is more unanimity of views on oil and, indeed, an international sharing mechanism under the IEA in place already, and, therefore, I will refer to natural gas only.

The critical issue on proportionality is to determine the risk of its being used and the magnitude of a possible supply shortage. Allow me first to give you a sense of proportion of Canada-U.S. natural gas trade.

Canada supplies the U.S. with approximately six per cent or 1.0 trillion cubic feet of its annual consumption. Those exports represent about 30 to 35 per cent of Canadian production. Exports are currently at near record levels because deregulation has allowed the industry to compete in the U.S. market. At these volumes, including domestic and export sales, Canada has over 30 years of proven conventional reserves and the U.S. has 10 years of reserves. If Canada were to increase production such that our reserve life was 15 years, we would have to quadruple our exports to 4 tcf. Incremental production would have to be exported because of the saturation level of Canadian gas consumption. Therefore, ask yourself, what is the potential American appetite for Canadian gas?

The U.S. consumes 50 per cent of its annual usage during five heating season months of the year. July consumption is half of the January level. This means that they have a pronounced peaking of demand, which occurs in January. By definition, there is a surplus when you move away from this peak. Therefore, a shortage would have to occur in January or February. In the late 1970s, the U.S. suffered gas shortages annually; their terminology is curtailments. As a result of curtailments, U.S. gas consumers have built alternative burner capacity equal to about 25 per cent of annual consumption. When supply is not available, because of price or capacity, these consumers, primarily industrial, switch to alternative fuel. Effectively, short supply forces prices up which, at the margin, causes fuel switching. Market prices bring supply-demand into balance. This flexibility in supply is expanding rapidly and has resulted in a growing percentage of short-term based contracts. For instance, this past January saw 30 per cent of Canada's exports delivered under short-term contracts. In the summer, demand and therefore price falls to seasonal lows. The willingness of producers to supply this low-priced market is dependent on the level of their market share during

[Traduction]

Le libre-échange fera très peu, pour l'industrie du pétrole, pour changer le statu quo dans le commerce énergétique à moyen terme. Toutefois, à partir des années 90, avec la construction des pipelines pétroliers et gaziers CPR et Trans-Canada, il contribuera peut-être à améliorer les perspectives économiques de l'Ouest. Le libre-échange sera peut-être également un pipeline économique pour le Nord et l'Est.

J'aimerais faire des commentaires sur deux questions concernant le pétrole et le gaz: la proportionnalité de l'utilisation du gaz naturel en Amérique du Nord et les limites imposées par le libre-échange à la réglementation future de la proportionnalité semblent être devenues l'avertissement privilégié des défenseurs des consommateurs. Je ne veux pas minimiser le problème en ce qui concerne le pétrole, mais je crois que les avis sont moins partagés en ce qui concerne le pétrole, et, en fait, un mécanisme international de partage en vertu de l'Accord international sur l'énergie existe déjà; ainsi, il ne s'agira que du gaz naturel.

L'élément crucial de la clause de la proportionnalité consiste à déterminer dans quelle mesure elle risque d'être utilisée et l'ampleur d'une éventuelle pénurie. Permettez-moi d'abord de vous donner un aperçu du commerce du gaz naturel entre le Canada et les États-Unis.

Le Canada vend aux États-Unis environ 6p. 100 de sa consommation annuelle, soit 1 billion de pieds cubes. Ces exportations représentent entre 30 et 35p. 100 de la production canadienne. Elles sont actuellement près de leur niveau record, la déréglementation permettant à l'industrie canadienne de faire concurrence sur le marché américain. Compte tenu de ces volumes, y compris les ventes au Canada et à l'étranger, le Canada possède des réserves conventionnelles prouvées pour plus de 30 ans et les États-Unis pour 10 ans. Si le Canada augmentait sa production de façon à ce que ses réserves durent 15 ans, il devrait quadrupler ses exportations de sorte qu'elles atteignent 4 bpc, étant donné la saturation du marché canadien. Il faut donc se demander quel appétit pourraient avoir les Américains pour le gaz canadien?

Les États-Unis effectuent 50p. 100 de leur consommation annuelle de gaz naturel pendant les cinq mois de la saison froide. Ils consomment en juillet deux fois moins de gaz qu'en janvier. La demande connaît donc son point culminant en janvier. Par définition, il y a excédent lorsque l'on s'éloigne de ce point culminant. Il faudrait donc qu'il y ait pénurie en janvier ou février. À la fin des années 1970, les États-Unis ont connu chaque année une pénurie de gaz. Ils parlaient de diminution. Pour faire face à cette diminution de l'approvisionnement, certains consommateurs de gaz américains ont pris les mesures nécessaires pour combler 25p. 100 de leur consommation annuelle par un autre combustible. Lorsqu'ils ne peuvent plus se procurer de gaz, en raison du prix ou de l'insuffisance de l'offre, ces consommateurs, principalement des industries, utilisent un autre combustible. L'insuffisance des réserves entraîne effectivement une hausse des prix qui donne en quelque sorte lieu à l'utilisation d'un autre combustible. Les prix du marché permettent de rééquilibrer l'offre et la demande. La souplesse de l'offre augmente rapidement et se traduit par un pourcentage croissant de contrats à court terme. En janvier dernier, par exemple, 30p. 100 des exportations canadiennes

[Text]

the higher priced, peak demand period. Again, January conditions set the pace for the rest of the year.

Finally, Canada's export pipeline capacity operated near capacity this past winter. However, because of low prices and the emphasis of short-term contracts, major new investment in natural gas pipelines is less likely at this time. This situation may, however, change in the near future if the export market opportunities continue to improve. If this were to happen, sustained investment in transborder pipeline construction would be needed.

Canada has the pipeline ability to export maybe 2.0 tcf per year. However, with the limitations of peak season deliverability, exports of over 1.5 tcf are highly unlikely.

Let me summarize. Canada has enormous reserves of natural gas, which represent far greater security than that of the U.S., even with substantially greater exports. But market conditions and the limitations of current facilities suggest that incremental exports for the foreseeable future may be limited to one-half of a trillion cubic feet, or 17 per cent above current Canadian production. Much greater exports would require large capital investment. This suggests that Canada has ample opportunity to safeguard its supply security without invoking proportionality.

I will be more brief on free trade's limitation on future regulation.

The past 15 years has provided black and white evidence that consumers, i.e. central Canada, want protection from energy price inflation, but also want access to low prices without sacrificing security. The issue regarding large transfers of wealth—a distasteful topic—runs heavily between the lines. The impact of the associated regulation has been a disservice to consumers and industry because it suppressed active capital investment in developing new reserves; it weakened conservation and energy per capita consumption; and it encouraged capital investment in projects that were uneconomic in their time frame.

Using the example of natural gas, if exports were to rise 50 per cent, which is a 20 per cent increase in Canadian production, then a multiplier of reactions occur. Capital investment expands first to build facilities and, secondly, to replace depletion and expand reserves. Higher rates of depletion will shorten the payback of capital and increase profits. Higher profits will attract capital and finance non-conventional reserves development.

[Traduction]

ont été effectuées aux termes de contrats à court terme. En été, la demande chute, tout comme les prix. Les producteurs approvisionnent alors ce marché en fonction de la part du marché qu'ils ont obtenue au moment où la demande et les prix atteignent leur point culminant. L'achat et la vente annuels de gaz naturel sont donc tributaires des conditions du marché au mois de janvier.

Enfin, le pipeline d'exportation du Canada a fonctionné pratiquement à pleine capacité l'hiver dernier. Toutefois, étant donné le faible niveau des prix et le recours à des contrats à court terme, il est peut-être probable que soient effectués d'importants nouveaux investissements au titre de pipelines de gaz naturel à ce moment-ci. La situation pourrait toutefois bientôt changer si le marché des exportations continue de s'améliorer. Il faudrait alors faire des investissements soutenus dans la construction d'un pipeline transfrontière.

Le Canada peut à l'heure actuelle exporter par pipeline quelque 2 billions de pieds cubes par année. Toutefois, étant donné les restrictions à la livraison en période de pointe, il est très peu probable que ces exportations soient supérieures à 1,5 billion de pieds cubes par année.

Je résume. Le Canada a d'énormes réserves de gaz naturel, qui lui procurent une sécurité beaucoup plus grande que celle des États-Unis, même s'il augmente considérablement ses exportations. Étant donné les conditions du marché et les limites des installations actuelles, il ne pourrait cependant augmenter ses exportations, dans les années à venir, que de 0,5 billion de pieds cubes, une augmentation de 17 p. 100 par rapport à sa production actuelle. Pour qu'il puisse les accroître davantage, il faudrait d'énormes investissements en capital. Le Canada est donc amplement en mesure d'assurer la sécurité de son approvisionnement sans invoquer la clause de la proportionnalité.

Je serai plus bref en ce qui concerne la question des restrictions du libre-échange sur la réglementation future.

Les quinze dernières années ont apporté la preuve formelle que les consommateurs, de la région du centre du Canada, veulent être protégés contre l'inflation au titre des prix de l'énergie, mais veulent également avoir accès à de faibles prix sans sacrifier pour autant la sécurité de l'approvisionnement. La question de transferts de grosses sommes d'argent—un sujet désagréable—est toujours à l'arrière plan. La réglementation a plutôt mal desservi les consommateurs et l'industrie parce qu'elle a supprimé l'investissement en capital nécessaire pour mettre en valeur de nouvelles réserves; a porté atteinte à la conservation et à la consommation énergétique par habitant; a favorisé l'investissement en capital dans des projets que le calendrier d'exécution rendait non rentables.

Dans le cas du gaz naturel par exemple, une augmentation de 50 p. 100 des exportations et, partant, de 20 p. 100 de la production canadienne donnerait lieu à une réaction en chaîne. Il y aurait hausse de l'investissement en capital pour, premièrement, construire des installations et, deuxièmement, remplacer les ressources en voie d'épuisement et accroître les réserves. Des taux élevés d'épuisement permettraient de raccourcir le délai de récupération et d'accroître les profits. Des profits plus

[Text]

Free trade also shifts the burden of responsibility for mega-project development from Ottawa to the industry. It is not coincidence that now, during a period of weak oil prices, industry is pushing negotiations for fiscal regimes of capital-intensive projects. Governments want these projects to move ahead, but economic conditions are not ripe. Free trade will reduce uncertainties regarding prices and access to market. Free trade will stimulate free market forces and government can then let economic conditions dictate the timing of mega-project development rather than subsidizing a profitable industry.

The Chairman: Mr. Schultz.

Mr. Nick Schultz, Barrister, Lang, Michener, Lash and Johnston: Mr. Chairman, honourable senators, it is a pleasure to appear before you this evening.

There has been considerable debate as to the true impact of the Free Trade Agreement on Canada's energy regulatory practices. The issue is whether and how Canada can legitimately control its energy resources in the Canadian national interest. My remarks to you this evening will be confined to the impact of the agreement on the regulation of natural gas exports.

In these remarks I intend to hit only a few key points. I have provided your staff a copy of a paper I have prepared which discusses the issues in more detail.

I might also say that I approach this issue from the perspective of a lawyer. I do not attempt to anticipate the manner in which industry or government may actually adapt to the agreement.

It is my conclusion that, while the agreement does have a significant impact on existing regulatory practices and does require Canada to rethink its approach to natural gas regulation, the agreement does not preclude continued effective regulation of natural gas exports. I wish to stress that what counts as effective regulation must be understood in light of the competitive natural gas markets evolving on both sides of the international border.

The cornerstone of my view is the belief that Canada's existing natural gas export licensing practices appear compatible with Canada's existing GATT obligations. As you are aware, the GATT contains a general prohibition on export restrictions such as those presently administered by Canada. Various exceptions are permitted and, to be valid under the GATT, Canada's existing practices must be capable of justification in terms of one or other of the exceptions. I believe that one can find justification for Canada's practices under these exceptions.

The significance of this is that Canada is not committed to abandoning the regulation of natural gas exports merely by reaffirming in the Free Trade Agreement existing GATT rights and obligations.

[Traduction]

élevés permettraient d'attirer des capitaux et de financer la mise en valeur de réserves non classiques.

Le libre-échange transfère également la responsabilité de la mise en œuvre de mégaprojets d'Ottawa à l'industrie. Ce n'est pas une coïncidence si, à une époque où les prix du pétrole sont peu élevés, l'industrie exhorte à tenir des négociations pour la création de régimes fiscaux adaptés à des projets à forte intensité de capital. Les gouvernements veulent que soient exécutés ces projets, mais les conditions économiques ne sont pas tout à fait propices. Le libre-échange va réduire les incertitudes en ce qui concerne les prix et l'accès au marché, et stimuler les forces du marché libre de sorte que le gouvernement puisse laisser les conditions du marché dicter la mise en œuvre de mégaprojets plutôt que financer une industrie rentable.

Le président: M. Schultz.

M. Nick Schultz, avocat, Lang, Michener, Lash et Johnston: Monsieur le président, honorables sénateurs, c'est un plaisir pour moi de témoigner devant vous ici ce soir.

La véritable incidence de l'Accord de libre-échange sur le mode de réglementation de l'énergie au Canada a fait l'objet d'énormément de discussions. La question est de savoir si le Canada peut, en toute légitimité, contrôler ses ressources énergétiques dans l'intérêt du pays et comment il peut le faire. Mes commentaires ce soir ne porteront que sur l'incidence de l'accord sur la réglementation des exportations de gaz naturel.

J'entends n'axer mes commentaires que sur quelques points clés. J'ai fourni à votre personnel une copie du document que j'ai préparé et qui contient tous les détails des questions que j'aborderai.

Je voudrais également ajouter que j'aborde cette question du point de vue d'un avocat. Je n'essaie pas d'anticiper la façon dont l'industrie ou le gouvernement pourrait en fait s'adapter à l'accord.

Je suis arrivé à la conclusion que l'Accord de libre-échange, bien qu'il ait une importante incidence sur le mode de réglementation actuel et oblige le Canada à repenser la façon dont il régit le gaz naturel, n'empêche pas de continuer de réglementer efficacement les exportations de gaz naturel. Je voudrais souligner que l'efficacité de la réglementation devrait être envisagée en fonction des marchés de gaz naturel compétitifs se trouvant des deux côtés de la frontière internationale.

J'estime en somme que les pratiques d'octroi de licences d'exportation du gaz naturel auxquelles a actuellement recours le Canada sont compatibles avec ses obligations aux termes du GATT. Vous savez sans doute que le GATT contient des dispositions générales interdisant l'application de restrictions à l'exportation comme celles qui sont actuellement appliquées par le Canada. Le GATT prévoit cependant des exceptions et pour être valables aux termes du GATT les pratiques du Canada doivent pouvoir faire l'objet de l'une ou l'autre de ces exceptions. Je présume que les pratiques du Canada sont justifiées en vertu de ces exceptions.

Tout ceci pour dire que le Canada ne s'est pas engagé à cesser de réglementer les exportations de gaz naturel en réaffirmant simplement dans l'Accord de libre-échange les droits et obligations aux termes du GATT.

[Text]

The agreement does modify existing GATT rights and obligations. Among the more significant amendments to existing rights is article 904, which provides in essence that export licensing of an energy good may be maintained only if this restrictive practice does not reduce the proportion of the total export shipments of the energy good to the other party relative to the total shipments of that good.

Proportionality will, when in force, have a double-barrelled effect. First, proportionality will preclude Canada's right to cut off exports to the U.S. in the event of shortage of supply. Instead, shortages must be prorated between the domestic and export markets in accordance with the criteria set out in the agreement. In addition, if export licences begin to expire during the period of shortage, thereby throwing off the proportion of exports to domestic shipments, Canada must be prepared, notwithstanding the shortage, to authorize exports to replace expiring exports. The NEB Act, however, requires that export licences can only be issued if the NEB is satisfied that a surplus exists.

In the hypothetical example I have just given, I am, of course, assuming that the underlying commercial arrangements for the sale of the gas are in place. The GATT and the agreement address government imposed restraints on trade and have nothing to do with constraints which arise from market conditions.

The second barrel of proportionality is that if the supply situation remains stable or indeed improves, Canada must be prepared to issue new licences to replace expiring gas export licences so that the prevailing proportions of gas export shipments in relation to total shipments of gas are maintained. If applications for new licences were denied in those circumstances, a restriction would be placed on exports which would reduce the prevailing proportion of exports to domestic shipments. In addition, as Canadian supply and demand increase, Canada must be prepared to authorize additional exports to at least maintain proportionality. To freeze exports at historic levels while domestic shipments increased would reduce the proportion of export to domestic shipments contrary to article 904 of the agreement.

A key element of NEB natural gas regulation is the scrutiny of projects based on a long-range look into the future of gas supply and demand. The natural gas industry has been built on the recognition that market development depends on the availability of long-term secure supplies of gas. Proportionality actually strengthens the case for regulatory scrutiny of projects based on a long-range look into the future of gas supply and demand. What is significant is that the focus will not be exclusively on controlling exports. What must be achieved is a fundamental fairness between Canadians and Americans. The real issue will be the prudent development of resources. In a practical sense, that always has been the issue.

[Traduction]

L'accord modifie bel et bien les droits et obligations prévus dans le GATT. Les modifications les plus importantes à ces droits figurent à l'article 904 qui stipule essentiellement qu'une partie ne peut maintenir une licence d'exportation d'un produit énergétique que si la restriction ne réduit pas la proportion des expéditions totales pour exportation du produit énergétique mis à la disposition de l'autre partie par rapport à l'approvisionnement total en ce produit.

L'accès proportionnel, lorsqu'il sera en vigueur, aura un double effet. Premièrement, il portera atteinte au droit du Canada d'interrompre ses exportations de produits énergétiques aux États-Unis dans l'éventualité d'une pénurie. Dorénavant, l'approvisionnement devra, en cas de pénurie, être divisé proportionnellement entre les marchés canadiens et américains, conformément au critère énoncé dans l'accord. En outre, si des licences d'exportation commencent à arriver à échéance au cours de la période de pénurie, de sorte que la proportion des réserves prévues pour les exportations soit réaffectée au Canada, le Canada doit être prêt, malgré la pénurie, à autoriser des exportations pour remplacer celles qui tombent à échéance. La Loi de l'ONE stipule toutefois que des licences d'exportation ne peuvent être émises que si l'ONE détermine qu'il existe un excédent.

Dans la situation hypothétique que je viens de dépeindre, je tiens bien sûr pour acquis qu'il y a d'abord eu entente commerciale pour la vente du gaz. Le GATT et l'Accord de libre-échange portent sur les restrictions imposées par les gouvernements aux échanges commerciaux et n'ont rien à voir avec les contraintes du marché.

L'accès proportionnel aura un tout autre effet si la situation demeure stable ou, de fait s'améliore. Le Canada devra alors être prêt à émettre de nouvelles licences pour remplacer celles qui tombent à échéance, de façon à ce que la proportion de gaz destinée à l'exportation par rapport à celle destinée au marché canadien soit maintenue. Si le Canada refusait d'octroyer de nouvelles licences dans ces circonstances les exportations se verraient restreintes et la proportion des exportations réduite par rapport aux expéditions à l'intérieur du Canada. Par ailleurs, au fur et à mesure qu'augmentent l'offre et la demande au Canada, le gouvernement doit être prêt à autoriser de nouvelles exportations pour au moins maintenir les proportions prévues dans l'accord. Car si le Canada maintenait ses exportations aux niveaux historiques alors que la consommation intérieure augmentait, il réduirait la proportion des expéditions totales pour exportation et contreviendrait à l'article 904 de l'accord.

L'un des éléments clés de la réglementation du gaz naturel par l'Office national de l'énergie est l'examen de projets fondés sur une évaluation à long terme de l'offre et de la demande de gaz. Le marché du gaz naturel au Canada existe parce que l'on a reconnu que l'expansion du marché repose sur la possibilité d'assurer la sécurité à long terme de l'approvisionnement. La clause de la proportionnalité rend d'autant plus nécessaire l'examen réglementaire de projets en fonction d'une évaluation à long terme de la demande et de l'offre de gaz. Fait important à noter, cependant, l'accent sera exclusivement mis sur le contrôle des exportations. Il faut donc qu'il y ait équité fondamentale entre les Canadiens et les Américains et mise en valeur

[Text]

The issuance of a natural gas export licence has always been recognized as involving a long-term commitment which, once undertaken, could not be lightly broken. Proportionality will simply become a new factor to be taken into account when issuing export licences.

The development of Canadian natural gas reserves has historically depended on export demand. Future development will continue to depend on export demand. With that development will come increased secure supplies to the domestic market.

The Free Trade Agreement comes in the context of the significant changes in natural gas regulation brought about by the Western Accord and Agreement on Natural Gas Markets and Prices. With these developments, we should now view those with the power to regulate as the guardians of a fair, free and orderly competitive market.

The Chairman: Thank you, Mr. Schultz. We will now hear the last presentation, which will be from Mr. Sievwright.

Mr. Eric Sievwright, Eric Sievwright and Associates Ltd., Toronto, Ontario: Mr. Chairman and honourable senators, I would like to thank you for the opportunity given me to offer a few comments on this most important aspect of the Free Trade Agreement. I will skip any pedigree or commercials and will go straight to it.

I should like to begin by saying that I agree with the concept and the equity of proportionality as laid out in the Free Trade Agreement, notwithstanding that I have several concerns. First, what triggers proportionality? We talk about it, but what will actually trigger it off? Secondly, what is the environment within which proportionality will become effective? This leads to one important question: Is perception enough?

Oil and gas are both fluid hydrocarbons and have many physical and economic characteristics in common. However, from the viewpoint of proportionality, they are quite different. An oil shortage can be induced overnight by OPEC, as illustrated in 1973 and 1979. Oil is an internationally traded commodity. Once it is loaded in the Persian Gulf, it can go virtually to any market in the world.

Natural gas, on the other hand, in the present context, is a self-contained energy source in North America, virtually cut off from international competition from gas, although certainly international oil. The nature of the natural gas economy in North America, therefore, indicates that crises are not necessarily triggered overnight, but, rather, build up gradually, almost imperceptibly—and this, I guess, is the thrust of my paper.

The elements of a natural gas supply crisis could now be partially concealed, or at least removed, from public scrutiny. I

[Traduction]

prudente des ressources comme ce fut à toutes fins utiles toujours le cas.

On a toujours considéré l'octroi de licences d'exportation du gaz naturel comme un engagement à long terme qui, une fois pris, ne peut être facilement rompu. La proportionnalité ne deviendra qu'un nouveau facteur à prendre en considération dans la délivrance des licences d'exportation.

La mise en valeur des réserves de gaz naturel du Canada a toujours été liée à la demande à l'exportation et il continuera d'en être ainsi. La mise en valeur de ces réserves se traduira par un accroissement des sources fiables d'approvisionnement pour le marché national.

L'Accord de libre-échange survient à un moment où la réglementation concernant le gaz naturel connaît de profonds changements par suite de la signature de l'Accord de l'Ouest et de l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel. Nous devrions donc considérer désormais les organes de réglementation comme les garants d'un marché concurrentiel juste, libre et ordonné.

Le président: Merci M. Schultz. Nous entendrons maintenant la dernière présentation, qui sera faite par M. Sievwright.

M. Eric Sievwright, Eric Sievwright and Associates Ltd., Toronto, (Ontario): Monsieur le Président et honorables sénateurs, j'aimerais vous remercier de l'occasion qui m'est offerte de formuler quelques observations au sujet de cet aspect des plus importants de l'Accord de libre-échange. Je vous fais grâce de mes antécédents et de ma carte d'affaires pour aller droit au but.

J'aimerais d'abord souligner que je souscris au concept de la proportionnalité établi dans l'Accord de libre-échange et que je le trouve équitable, même si j'ai plusieurs préoccupations à son sujet. Premièrement, à quel moment la clause de la proportionnalité intervient-elle? On en parle à tout propos, mais dans les faits, à quel moment entre-t-elle en jeu? Deuxièmement, dans quel contexte la proportionnalité va-t-elle s'appliquer? Ces questions en appellent une autre d'importance, à savoir: les perceptions sont-elles suffisantes dans ce domaine?

Le pétrole et le gaz naturel sont tous deux des hydrocarbures fluides qui ont de nombreuses caractéristiques physiques et économiques en commun. Toutefois, sur le plan de la proportionnalité, ils sont très différents. On a pu voir en 1973 et en 1979 que l'OPEP pouvait créer une pénurie de pétrole du jour au lendemain. Le pétrole fait l'objet d'un commerce international. Une fois chargé dans le Golfe persique, il peut être acheminé vers à peu près n'importe quel marché du monde.

Par contre, dans le présent contexte, le gaz naturel est une source indépendante d'énergie en Amérique du Nord. Il est presque entièrement à l'abri de la concurrence des autres sources de gaz sur le marché international et il l'est très clairement de la concurrence du pétrole. En Amérique du Nord, le gaz naturel ne peut donc vraisemblablement connaître une crise soudaine mais la situation peut se détériorer graduellement, presque imperceptiblement. C'est de cela surtout que je vais vous parler aujourd'hui.

Les éléments d'une crise de l'approvisionnement en gaz naturel pourraient maintenant être en partie cachés, ou du

[Text]

will give an example. We are all talking about the surplus of natural gas at the present moment. I speak to companies in Calgary that are trying to put together a gas supply for an export project, and they cannot. They cannot sign up the supply. One reason is that at the present time in western Canada only 10 per cent of deliverability is uncontracted.

One reason for my concern is the elimination of the surplus test, which traditionally had established how much gas was left over for the export market. The new system now consists of public review and ongoing monitoring by the NEB.

Under the public review there are three steps: The complaints procedure, the economic impact assessment, and the public interest component. Regarding the complaints procedure, that is where a Canadian company intervenes at the licence hearing and says, "Mr. Chairman of the National Energy Board, I have not been able to procure supply for my company under similar comparable terms and conditions." That could trigger a proportionality situation, if the complaint were based upon the volume of supply rather than price. There was one major licence extension, namely the Pan-Alberta hearing, which was held in March for a relatively small amount, namely 1.6 tcf. It did not trigger the complaint procedure largely because of the size. Also, it was a new concept and, in my opinion, a lot of the potential complainants were not ready for it. However, Alberta and Southern, which is Canada's largest gas exporter, has a licence review coming up probably in October of this year for 6.6 tcf, which is a substantial volume of gas. It is almost inevitable that this application will trigger the complaints procedure which, in turn, would then set the stage against which a proportionality situation could arise.

The economic impact assessment phase of the review process could also trigger proportionality. This could be based upon the perception of a supply shortfall in light of the volumes applied for in the application.

Mr. Chairman, I think it is an important point that I used the NEB's own numbers. I have not gone to the computers; I have gone to the National Energy Board's own studies, one of which is two years out of date but is, nonetheless, soundly based.

With respect to surplus deliverability, I think it is important for us to make the clear distinction between reserves in the ground and deliverability. A reserve is a resource in the ground; deliverability is the rate at which one can have access to it and the rate at which you can make it an economic phenomenon.

Therefore, Mr. Chairman, using the NEB's own numbers, the amount of additional gas which could be available for exports disappears very quickly. In other words, you start off with, on the left, one column which is deliverability; next you have total Canadian requirements; next, total exports, and the total of those columns is your total demand. If you subtract the

[Traduction]

moins soustraits à l'attention publique. En voici un exemple. Tout le monde parle des surplus de gaz naturel; pourtant, certaines sociétés de Calgary qui voudraient en exporter n'arrivent pas à en réunir une quantité suffisante. Elles ne peuvent pas garantir leur approvisionnement. L'une des raisons tient à ce qu'à l'heure actuelle, dans l'Ouest, seulement 10 p. 100 des quantités livrables ne sont pas encore engagées.

Je m'inquiète de l'abolition du critère de l'excédent qui permettait jusqu'à maintenant de déterminer l'excédent de gaz pouvant être exporté. Selon le nouveau système, on procède à un examen public et l'ONE surveille en permanence les approvisionnements.

L'examen public a trois facettes, soit l'étude des plaintes, l'évaluation des répercussions économiques et la détermination de l'intérêt public. L'examen de plaintes permet à une société canadienne de se présenter aux audiences entourant la délivrance des licences d'exportation pour faire valoir au président de l'Office national de l'énergie qu'elle n'a pas pu s'approvisionner à des conditions semblables à celles que prévoit la licence d'exportation. C'est là que la clause de la proportionnalité peut entrer en jeu, si la plainte a trait au volume des approvisionnements plutôt qu'à leur prix. La Pan-Alberta a obtenu une prolongation importante de sa licence d'exportation, lors des audiences qui ont eu lieu en mars dernier, mais cette prolongation n'a suscité aucune plainte, sans doute en raison de la faible quantité de gaz visée, soit 1,6 bpc. Il s'agit en outre d'une nouvelle procédure et, à mon avis, nombre des sociétés susceptibles de porter plainte n'étaient pas prêtes à s'y engager. Cependant, *Alberta and Southern*, qui est l'un des plus gros exportateurs de gaz naturel au Canada, devra faire approuver en octobre prochain une licence portant sur 6,6 bpc, ce qui représente un volume considérable de gaz. Cette demande suscitera presque inévitablement des plaintes qui risquent à leur tour de faire entrer en jeu la clause de la proportionnalité.

L'évaluation des répercussions économiques de la demande d'exportation pourrait elle aussi faire intervenir la clause de la proportionnalité, si par exemple certains croyaient que les volumes en cause risquent d'entraîner une pénurie.

Monsieur le président, je tiens à souligner que je me rapporte aux chiffres mêmes de l'ONE. Je n'ai pas consulté les ordinateurs mais plutôt les études réalisées par l'Office. L'une d'elles date de deux ans, mais elle a tout de même de solides fondements.

Avant de parler de la possibilité de livraison des excédents, je crois qu'il faut bien distinguer entre les réserves dans le sol et la possibilité de livraison. Une réserve est une ressource qui se trouve dans le sol, alors que la possibilité de livraison représente le rythme auquel on peut y avoir accès et le rythme auquel cette ressource peut faire l'objet d'une activité économique.

Compte tenu de cette distinction, on constate à l'étude des chiffres de l'ONE que la quantité de gaz additionnel susceptible d'être exporté est vite annulée. Autrement dit, si vous calculez la possibilité totale de livraison et que vous en soustrayez la demande totale, c'est-à-dire le total de la demande canadienne et le total des exportations, vous obtenez ce que l'on

[Text]

total demand from the deliverability, you come up with what we refer to as surplus deliverability. This number is frightening. It disappears very quickly and, of course, it will vary depending upon the assumptions that you make.

One thing that we must always remember about exports is the difference between licenced quantities and volumes actually taken. Right now, we are running at approximately 50 per cent. In other words, the American companies are only taking roughly half of the volumes that they are licensed to take. I do not wish to belabour the point with respect to the actual numbers of surplus, but I would be happy to make them available to the committee, if requested.

When one talks about the surplus deliverability disappearing in the early 1990s, people are inclined to say: "That is a long way away." In fact, if you are planning a 15-year project such as a Cogen project or a new pipeline, 1994 is tomorrow. The planning horizon for these projects is so immense that we must think in terms of 15 years down the road.

Over the past few years, the National Energy Board has issued 50 short-term orders. These are orders to export gas with a maximum term of two years. They do not require a hearing and, to date, something like 216 bcf of gas, which is a great deal of gas, has moved on these orders. This has created a lot of activity and a lot of interest largely because of the frequency and the new players getting into the act. It used to be that there were only one or two players in the gas exporting business. Now there are as many teams as the National Hockey League. This activity, in my opinion, has instilled a false sense of security in the industry because of the relatively small volumes involved.

On the other hand, in the last few months we have seen a number of players, both new and old players, coming in for long-term system gas. In other words, they are coming in for 15-year term gas. For example, New England needs 15 years; our Cogen plant in Michigan needs 15 years. When you look at these volumes, and not the little 30-day wonders that I referred to when I talked of short-term orders, and when you add all of these long-term system gas requests together, suddenly you are faced with a substantial volume of demand on our so-called surplus. The extension of existing licences, for example, always gets priority. Also, there is a 15 tcf of gas which was licensed in 1982 which is still on the shelf. It has never been touched, but it has been set aside and committed. The point is that all of these volumes add up and, in the absence of a formal surplus calculation, they may tend to become overlooked. In other words, who is minding the store?

Mr. Chairman, I am all in favour of a free market and free trade but, in my opinion, you cannot turn your back on supply and demand and just assume that Economics 100 takes over, that demand and supply cross, that price and volume and everything else behave according to the textbook. It does not work that way. There is a time lag involved and there is the question of perception. In other words, someone must figure

[Traduction]

appelle la possibilité de livraison excédentaire. Ce chiffre a de quoi effrayer; il fond à vue d'œil et, bien entendu, sa valeur dépend des hypothèses formulées.

Ce qu'il ne faut jamais oublier au sujet des exportations, c'est la différence qu'il y a entre les quantités prévues dans les licences et les quantités réellement exportées. À l'heure actuelle, nous exportons environ 50 p. 100 des quantités autorisées. En d'autres mots, les sociétés américaines n'utilisent qu'environ la moitié des quantités auxquelles leurs licences leur donnent droit. Je ne veux pas chicaner sur la valeur exacte des excédents, mais je serais heureux de fournir des chiffres précis aux membres du Comité s'ils le désirent.

La disparition de la possibilité de livraison excédentaire au début des années 90 semble bien lointaine aux yeux de certains. En fait, si vous planifiez un projet de 15 ans comme le projet Cogen ou que vous construisez un nouveau pipeline, 1994, c'est demain. Ces projets demandent une planification d'une telle envergure qu'il faut se porter de 15 ans dans l'avenir.

Ces dernières années, l'Office national de l'énergie a délivré 50 ordonnances à court terme. Il s'agit d'ordonnances relatives à l'exportation de gaz naturel sur une période maximale de deux ans. Elles ne nécessitent pas d'audiences et, à ce jour, elles ont permis d'acheminer quelques 216 mpc de gaz, ce qui constitue un volume énorme de gaz naturel. Ces ordonnances ont suscité beaucoup d'activité et d'intérêt, en grande partie à cause de la fréquence des transactions et de la multiplication des intervenants. Auparavant, il n'y avait qu'un ou deux exportateurs de gaz naturel. Maintenant, ils sont aussi nombreux que les équipes de la Ligue nationale de hockey. Selon moi, l'industrie en conçoit un sentiment de fausse sécurité en raison des volumes relativement peu élevés qui sont en jeu.

Par ailleurs, ces derniers mois, on a vu différents intervenants, anciens et nouveaux, présenter des demandes d'approvisionnement à long terme, c'est-à-dire des contrats de 15 ans. Par exemple, la Nouvelle-Angleterre veut un contrat de 15 ans; l'usine Cogen du Michigan veut elle aussi un contrat de 15 ans. Il ne s'agit plus alors de petites brouillilles de 30 jours comme celles auxquelles je faisais allusion au sujet des ordonnances à court terme mais de volumes considérables à long terme qui, prises ensemble, finissent par faire une ponction importante sur notre prétendu excédent. Par exemple, le prolongement des licences existantes a toujours la priorité. En outre, une licence délivrée en 1982 pour 15 bpc n'a pas encore été exploitée, mais le volume en question se trouve quand même engagé. À la fin, tous ces volumes s'additionnent et risquent d'être sous-estimés si l'on ne procède pas à un calcul plus précis de l'excédent véritable. Autrement dit, qui donc surveille la boutique?

Monsieur le président, j'abonde en faveur du libre exercice des forces du marché et du libre-échange mais je crois que l'on ne peut ignorer la réalité de l'offre et de la demande. On ne peut se contenter de la théorie et croire que les courbes d'offre et de demande se croisent toujours, et que le prix, le volume et les autres variables se comportent toujours comme dans le manuel. Ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Il faut

[Text]

out how to perceive if there is a gas problem and not wait until the citizens of Moosejaw are shivering in the dark. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Sievwright. Before calling for questions, I might say that, since the subject matter of this evening's discussion was proportionality, I was rather surprised to see that two or three of your briefs dealt with gas only. As a layman, I would have thought that oil would be of much more concern in the proportionality debate because of the fact that gas is internal to this continent and dramatic changes are not likely to happen, whereas oil can be heavily impacted by an incident in the Middle East. I know that Middle East oil does not come to Canada but, if there is a blow-up in the Middle East, it would certainly affect the rest of the world, and inflate oil prices up to \$40 or \$50 per barrel. In my opinion, proportionality would be a bigger question there.

However, gentlemen, I do not wish to repeat that statement as a question. Suffice it to say that that rather surprised me and perhaps you can comment on it as you are answering the questions of the other members of the committee.

On my list of questioners I have Senator MacEachen, Senator Bazin, Senator Stewart and Senator LeBlanc, in that order.

Senator MacEachen: I had somewhat of a reaction when I read the last paragraph of Mr. Gobert's paper. I wonder how he would relate that paragraph to Hibernia and the recent decision of the government of its intention to subsidize Hibernia. It seems to me that nothing has changed.

Mr. Gobert: Senator, I presume that would also include the heavy oil upgrader in Saskatchewan?

Senator MacEachen: Yes.

Mr. Gobert: All of the economic analyses of those mega-projects tell us that those projects are not economic to undertake at current oil prices. Also, more importantly, they are not economic at current oil price uncertainty. The heavy oil upgrader is essentially a project that takes an undesirable low-quality oil and turns it into a desirable light-quality oil and for that there is a difference in price. The economics of that upgrader would suggest that you must be able to increase the value of your oil by at least a proportionate amount of what it costs to install the upgrader, and that price might be something in the area of \$8 per barrel or more. That is not the situation in terms of the price spread between heavy and light oil right now. In fact, that price spread is approximately \$5 per barrel. Also, major potential suppliers such as Imperial Oil have no interest in the upgrader.

Hibernia is a somewhat similar situation, being approximately a \$5 billion development. At \$18, most conventional oil prospects in the U.S.A. are uneconomic. Most of the major oil companies view many of the smaller finds being made in Alberta right now to be uneconomic. Therefore, Hibernia is

[Traduction]

tenir compte des délais et aussi de la perception de la situation. Bref, quelqu'un doit trouver le moyen de savoir s'il y a un problème avant que les habitants de Moosejaw se retrouvent à grelotter de froid dans l'obscurité. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Sievwright. Avant de passer aux questions, je dois dire que j'ai été plutôt étonné du fait que deux ou trois de vos présentations ne portaient que sur le gaz naturel, étant donné que nous étudions ce soir la question de la proportionnalité. À mes yeux de profane, cette question concerne davantage le pétrole que le gaz naturel, car il ne risque pas de se produire de grands bouleversements dans le cas de ce dernier puisqu'il provient de notre continent, alors que le moindre incident au Moyen-Orient peut avoir de graves répercussions sur le pétrole. Je sais que le Canada n'importe pas de pétrole du Moyen-Orient mais si la situation explosait dans cette région, le reste du monde s'en ressentirait très certainement et le prix du pétrole pourrait grimper jusqu'à 40 \$ ou 50 \$ le baril. Selon moi, la proportionnalité devrait jouer davantage dans le cas du pétrole que dans le cas du gaz naturel.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas là d'une question mais d'une simple observation que vous pourrez commenter si vous le voulez en répondant aux questions des membres du Comité.

Les sénateurs MacEachen, Bazin, Stewart et LeBlanc se succéderont pour vous poser des questions.

Le sénateur MacEachen: Le dernier paragraphe de la présentation de M. Gobert m'a fait sursauter. Je me demande comment il peut rattacher ce paragraphe à la récente décision du gouvernement de subventionner Hibernia. Il me semble que rien n'a changé.

M. Gobert: Monsieur le sénateur, je suppose que cela comprendra aussi l'usine de valorisation du pétrole lourd de la Saskatchewan?

Le sénateur MacEachen: Oui.

M. Gobert: Toutes les analyses économiques de ces méga-projets nous montrent qu'ils ne sont pas rentables au prix actuel du pétrole. Mais surtout, ils ne sont pas rentables étant donné l'incertitude actuelle au sujet du prix du pétrole. Le projet d'usine de valorisation du pétrole lourd consiste à prendre du pétrole de piètre qualité pour en faire un pétrole léger de bonne qualité qui commande un prix plus élevé. Pour que cette usine soit rentable, elle doit pouvoir augmenter la valeur du pétrole d'un montant au moins proportionnel au coût de son installation, et ce prix doit se situer autour des 8 \$ du baril ou plus. Pourtant, l'écart de prix entre le pétrole lourd et le pétrole léger n'est pas aussi grand à l'heure actuelle. En fait, il est d'environ 5 \$ le baril. En outre, les principaux fournisseurs éventuels, comme Imperial Oil, n'ont aucun intérêt dans cette usine.

Hibernia, qui représente un projet de mise en valeur d'environ 5 milliards de dollars, se trouve dans une situation à peu près semblable. À 18 \$ le baril, la plupart des sites d'intérêt pour le pétrole classique aux États-Unis ne sont pas rentables. La plupart des grandes pétrolières jugent que nombre des

[Text]

uneconomic at current oil prices and with the uncertainty of price that we have right now.

I am sorry, senator, if I am being unnecessarily blunt, but what I believe the industry is doing right now is taking advantage of the vulnerability of governments that need or want the regional economic expansion and the jobs that these projects provide, and they are using this time to get their fiscal regimes in order. Even if the fiscal terms on Hibernia were agreed to by the oil companies right now, I do not think that they would immediately proceed with the development work. There would obviously have to be some visible work to justify that public commitment.

Petro-Canada has announced preliminary engineering design, and that sort of front-end development would probably continue, but in terms of high-cost spending on facilities, I think that would sit on the back burner until the oil price scenario changes.

Senator MacEachen: Can you tell me exactly what you have in mind with the sentence "Free trade also shifts the burden of responsibility for mega-project development on to the industries."

Mr. Gobert: The argument is in the sense of a *quid pro quo*, namely, that through free trade there is a certain assurance of access to markets, an assurance that is not only significant in terms of the comfort level of the Canadian companies that are developing these projects, but also in the minds of foreign investors who are obviously going to be asked to provide the capital.

There is a tremendous amount of uncertainty in the minds of foreign investors regarding what the future energy policy of this country will be with a different government. The restriction on regulation and export taxes, or unfair taxation that is not levelled across the industry, would provide the access to markets that the energy industry wants for conventional reserves. That is going to improve the profitability of that industry.

Higher profits will lead the industry to become more risk-taking with higher-cost projects, such as Hibernia.

Senator MacEachen: You were here when we discussed the same subject with Professor Wilkinson.

Mr. Gobert: Yes, I was, and I disagreed with the—

Senator MacEachen: He reached the opposite conclusion.

Mr. Gobert: Yes. I do not think he talks to many foreign investors. I have travelled to the United States and London, England. Foreign investors have a tremendous amount of uncertainty about the energy policy in a fiscal regime that will exist in Canada under subsequent governments. Their comfort level, with a future fiscal regime, would rise dramatically, I believe, under the Free Trade Agreement.

Senator MacEachen: All right. There is also another sentence, which states "Free trade will reduce uncertainties regarding prices." Presumably we are talking about that, inso-

[Traduction]

petits gisements trouvés actuellement en Alberta ne sont pas rentables. Hibernia n'est donc pas rentable au prix actuel du pétrole et l'est encore moins du fait que ce prix est incertain.

Excusez-moi si je suis un peu cru, mais je crois que l'industrie cherche actuellement à tirer profit de la vulnérabilité des gouvernements qui veulent favoriser l'expansion économique régionale ou qui ont besoin des emplois que ces projets créent pour se tailler un régime fiscal à leur goût. Même si les pétrolières acceptaient dès aujourd'hui le régime fiscal d'Hibernia, je ne crois pas qu'elles se lanceraient immédiatement dans l'exploitation. Bien entendu, il faudrait que certains travaux visibles soient effectués pour justifier cet engagement public.

Petro-Canada a annoncé la tenue de certaines études techniques préliminaires, et ce genre d'activité préliminaire va sans doute continuer, mais je crois que l'investissement dans des installations coûteuses serait mis en veilleuse jusqu'à ce que la situation change au chapitre des prix.

Le sénateur MacEachen: Pouvez-vous me dire exactement ce que vous entendez par cette phrase: «Le libre-échange fait également porter aux industries la responsabilité de la réalisation des mégaprojets»?

M. Gobert: Je veux parler d'une forme de compensation, en ce sens que le libre-échange garantit dans une certaine mesure l'accès aux marchés, et cette garantie rassure non seulement les sociétés canadiennes qui réalisent ces projets, mais aussi les investisseurs étrangers à qui on va évidemment demander de fournir le capital.

Les investisseurs étrangers se posent de nombreuses questions sur ce que sera la politique énergétique du Canada sous un gouvernement différent. La restriction des règlements, des taxes à l'exportation ou des taxes injustes qui ne sont pas appliquées uniformément dans l'industrie améliorera l'accès aux marchés sur lesquels l'industrie de l'énergie veut vendre les réserves de pétrole classique. La rentabilité de l'industrie s'en trouvera améliorée.

La perspective de profits plus élevés incitera l'industrie à prendre de plus grands risques dans des projets aussi coûteux que le projet Hibernia.

Le sénateur MacEachen: Vous étiez ici lorsque nous avons discuté de cette même question avec M. Wilkinson.

M. Gobert: Oui, j'y étais et je n'étais pas d'accord avec...

Le sénateur MacEachen: M. Wilkinson est arrivé à la conclusion opposée.

M. Gobert: Je sais. Je crois qu'il ne parle pas souvent aux investisseurs étrangers. Pour ma part, je suis allé aux États-Unis et à Londres et j'ai constaté que les investisseurs étrangers entretiennent d'énormes doutes quant à la politique énergétique que traduiraient les régimes fiscaux des prochains gouvernements du Canada. L'Accord de libre-échange ferait sans doute grimper considérablement leur niveau de confiance à l'égard d'un futur régime fiscal.

Le sénateur MacEachen: Très bien. Dans une autre phrase, vous dites que le libre-échange va atténuer l'incertitude qui entoure les prix. Je présume que vous voulez dire par là que si

[Text]

far as Canada is prohibited from taking discriminatory action on prices—that this will reduce uncertainty.

Is that what you are referring to?

Mr. Gobert: Yes.

Senator MacEachen: You are certainly not talking about any benefits that would flow from free trade that would stabilize world prices of oil.

Mr. Gobert: No, not at all. In fact, I also disagreed with a comment I read in the Ontario Natural Gas Association's submission to the committee suggesting that free trade will almost certainly result in higher prices, particularly for natural gas.

I do not necessarily believe that is true. I think that under free trade and the deregulation direction in which we are moving the surplus of natural gas reserves right now is so great that the greatest benefit to the consumer would be to unleash that surplus on the market because each individual private sector enterprise is going to attempt to gain market share, and his fight for market share will come through price competition.

The surplus in Canada is so great right now that if the limitations were removed quickly, then the competitive level of the surplus reserves trying to gain market share could very likely drive natural gas prices down further, and that has been the experience in the United States during the seven or eight years that it has had natural gas prices deregulated.

Senator MacEachen: So you would disagree, I gather from what you have said, with the concerns that have been expressed before the committee by the Ontario Natural Gas Association.

The Ontario Natural Gas Association expressed concern about possible supply shortages in the mid-1990s that would bring about a triggering of the proportionality provisions of the Free Trade Agreement. But from what you have said about the natural gas supply situation in Canada, their fears are totally baseless and ought to be dismissed.

Mr. Gobert: I went through their submission carefully. I know some of the people who appeared. They are extremely competent and bright, but an independent analysis of the number crunching that they used in their paper would not bear up as being factually correct. If I can use an example, very early on in their presentation they said that unfettered commercial access to Canadian supplies—which free trade does not imply. The major concern is proportionality, which is a shortage of supply that allows access based on historical deliveries, not on future applications or future production—would mean that overnight Canada's natural gas surplus would be cut in half by the fact that our 30-year surplus and their 10-year surplus translates into a 13-year surplus if we co-mingle the North American supply-demand balance.

That, clearly, is not what free trade allows the industry or the government to do.

[Traduction]

le Canada ne peut se servir des prix pour faire de la discrimination, l'incertitude sera moins grande.

Est-ce exact?

M. Gobert: Oui.

Le sénateur MacEachen: Vous ne voulez certainement pas dire que les retombées du libre-échange contribueront à stabiliser les prix mondiaux du pétrole.

M. Gobert: Non, pas du tout. En fait, je suis loin de partager l'avis de la *Ontario Natural Gas Association*, qui indique dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité que le libre-échange fera presque certainement augmenter les prix, et particulièrement le prix du gaz naturel.

Je ne vois pas pourquoi les prix devraient augmenter. Je pense que, dans le contexte de la libéralisation des échanges et de la déréglementation, l'immense excédent des réserves de gaz naturel que nous avons actuellement ne pourra que bénéficier au consommateur, car chaque entreprise privée voudra s'accaparer une part du marché et cette concurrence se jouera sur les prix.

Les excédents du Canada sont tellement importants à l'heure actuelle que si les restrictions disparaissaient soudainement, le jeu de la concurrence entre les diverses entreprises qui voudraient augmenter leur part du marché pourrait vraisemblablement faire baisser davantage les prix, comme cela s'est produit aux États-Unis pendant les sept ou huit années où le prix du gaz naturel a été déréglementé.

Le sénateur MacEachen: Vous ne partagez donc pas les réserves de la *Ontario Natural Gas Association*.

Cette association a dit craindre que les pénuries que nous pourrions connaître au milieu des années 90 n'obligent à appliquer les dispositions de l'Accord qui ont trait à l'accès proportionnel. Pourtant, d'après ce que vous avez dit au sujet de l'approvisionnement du Canada en gaz naturel, leurs craintes ne sont absolument pas fondées et doivent être oubliées.

M. Gobert: J'ai étudié attentivement leur mémoire. Je connais certains des témoins qui ont comparu devant vous. Ces personnes sont d'une compétence et d'une intelligence remarquables mais les chiffres qu'elles décortiquent dans leur mémoire ne résisteraient pas à une analyse indépendante des faits. Permettez-moi de vous donner un exemple. Au début de leur présentation, ils parlent du libre accès aux produits canadiens mais ce n'est pas ce que veut dire le libre-échange. On s'inquiète surtout de la clause de la proportionnalité, suivant laquelle en cas de pénurie, l'accès aux produits énergétiques serait fonction des quantités consommées dans le passé et non des nouvelles demandes ou de la production future. On craint que l'excédent de gaz naturel du Canada ne diminue de moitié du jour au lendemain, du fait que notre excédent de 30 ans et leur excédent de 10 ans se traduiraient pour nous par un excédent de 13 ans si l'équilibre de l'offre et de la demande était calculé à l'échelle nord-américaine.

Le libre-échange n'autorise certainement pas l'industrie ou le gouvernement à agir de la sorte.

[Text]

The United States will not have overnight access to Canada's surplus of natural gas. The 13-year life for natural gas would imply that 51 out of the 90 trillion cubic feet of natural gas would have to be made available to the United States, and that is clearly a preposterous assumption.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I do want to pursue this with Mr. Sievwright, but not if there are others who wish to question.

The Chairman: That is fine.

Senator MacEachen: I do want to question Mr. Sievwright and get his reaction on this particular point.

Mr. Sievwright: I do not know where the surplus is hiding. TransCanada had a witness before Mr. Priddle and he had a one-man review of the surplus procedures. The TransCanada witness on the stand said that he could not sign up for gas beyond 1996. He was being cross-examined by his customers, Consumers' Gas and Union Gas, and they gave him a hard time.

TransCanada, again before the National Energy Board, late last year was asked by Consumers' Gas to provide another 10 million cubic feet of gas—which is not a large amount of gas—and they said they could not do that. Right there and then the National Energy Board blew the whistle and said "Let's go home and do our numbers and come back." The hearing was adjourned. TransCanada is still huffing and puffing to put that supply together.

I can list a number of small companies—I cannot give names because they are in the process of trying to put together export applications—that cannot get removal permits from the Government of Alberta. When you come to Ottawa the most important piece of paper you have to have when seeking an export licence from the National Energy Board is an Alberta removal permit. Without that you might as well go home. Alberta removal permits are as scarce as hen's teeth.

Mr. Gobert: If I can respond to that. Again, there is a fundamental assumption that is wrong in leading to the conclusion.

Respecting the anecdotal comment that gas producers or an export applicant cannot get the reserves they want, the fact is that a lot of Canadian natural gas reserves are tied up in contracts that are not performing. It is a fact that the National Energy Board has licensed exports that almost double the current level of deliveries. TransCanada PipeLines is the single largest contractor of natural gas in this country. It has approximately 30 trillion cubic feet of natural gas under contract.

If I take the assumption that those contracts have an average 15-year life to run, that means there is 2 trillion cubic feet per year of gas contract that they will take. Last year TransCanada took 37.5 per cent of those gas reserves on contract. The demand for natural gas has not fallen off the edge of the table since TransCanada contracted for that gas, but TransCanada, under its long-term contracts, is losing market share

[Traduction]

Les États-Unis n'auront pas accès à l'excédent de gaz naturel du Canada du jour au lendemain. Assurer une réserve de 13 ans de gaz naturel, cela voudrait dire mettre 51 des 90 milliards de pieds cubes de gaz naturel à la disposition des États-Unis, ce qui est parfaitement absurde.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'aimerais continuer d'examiner cette question avec M. Sievwright si personne d'autre n'a de question à poser.

Le président: Je vous en prie.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais connaître l'opinion de M. Sievwright sur cette question.

M. Eric Sievwright: Je ne sais pas où se cache cet excédent. TransCanada a fait comparaître devant M. Priddle un témoin qui avait confié à une personne l'examen du mode de calcul des excédents. Le témoin de TransCanada a affirmé qu'il ne pouvait s'engager à fournir du gaz au-delà de 1996. Il était contre-interrogé par ses clients, la Consumers' Gas et la Union Gas, qui lui ont donné du fil à retordre.

Comparaissant à nouveau devant l'Office national de l'énergie, TransCanada a indiqué qu'elle ne pouvait donner satisfaction à Consumers' Gas qui, à la fin de l'année dernière, lui demandait 10 millions de pieds cubes additionnels de gaz, ce qui n'est pourtant pas énorme. Les responsables de l'Office ont immédiatement interrompu les audiences et demandé à chacun de revoir ses chiffres. TransCanada cherche encore en maugréant à réunir la quantité de gaz demandée.

Je connais un bon nombre de petites sociétés qui ne peuvent obtenir de permis d'acheminement du gouvernement de l'Alberta. Je ne les nommerai pas parce qu'elles doivent demander des licences d'exportation. Quand vous venez à Ottawa pour demander une licence d'exportation à l'Office national de l'énergie, le principal document que vous devez avoir en poche, c'est un permis d'acheminement de l'Alberta. Sans ce permis, autant rester chez vous. Pourtant, ces permis sont aussi rares que des palmiers à Edmonton.

M. Gobert: Puis-je répondre à cela? Là encore, cette conclusion repose sur une fausse hypothèse de départ.

Pour revenir à cette remarque au sujet des producteurs de gaz et des exportateurs qui ne peuvent obtenir les quantités de gaz qu'ils voudraient, le fait est qu'une bonne partie des réserves de gaz naturel du Canada est engagée dans des contrats qui ne sont pas mis à exécution. Les licences d'exportation délivrées par l'Office national de l'énergie représentent des quantités équivalant presque au double des quantités actuellement livrées. TransCanada PipeLines détient les plus importants contrats de livraison de gaz naturel au Canada. Ces contrats représentent environ 30 milliards de pieds cubes de gaz naturel.

En supposant que ces contrats couvrent une quinzaine d'années en moyenne, cela signifie qu'elle va prendre 2 billions de pieds cubes de gaz par année pour honorer ses engagements. L'an passé, elle a pris 37,5 p. 100 de ces réserves engagées par contrat. La demande de gaz naturel n'a pas chuté depuis que la TransCanada a passé des contrats à cet égard. Mais à cause de ses contrats à long terme, cette entreprise, voit sa part de

[Text]

to short term and interruptible and new producer-exporter contracts which has resulted in the situation where there is not a significant, proven, developed reserve available for new contracts. Sixty per cent of the largest contract in the country has got reserves tied up, but is not able to produce them.

The second point is on deliverability. The measurement of deliverability is a very sensitive number. The reserve life for Canadian gas is over 30 years. If you were a TransCanada producer and you had been taking 37 1/2 per cent last year, you are not going to spend money on going out and trying to increase the rate at which you are able to deliver gas from those reserves. You know that the reserves are there but the rate of take is not. The industry will not spend money on deliverability until it can see the opportunity for the sale, which is why measurements of deliverability fall short of the surplus test.

The Chairman: You mean the owners of the gas in the ground have been improvident in the contracts they have made with TransCanada Gas because they have tied up their gas, and yet the company, the purchaser, the shipper only comes along and they take 30 per cent of what they have tried to come up with.

Mr. Gobert: 37 1/2 per cent last year.

The Chairman: Was that good business on their part to sign those contracts?

Mr. Gobert: It partly goes back to deregulation and the system in the 1970's when many of these contracts were renewed. They were long-term contracts on a very regulated, somewhat lower price environment. Since then, the United States has deregulated its natural gas industry, and the entire natural gas market has moved to a surplus in the United States which is through competition for market shares forcing prices down. TransCanada, as a result, is losing market share to the evolution of a deregulated business; and again, it is not because the demand for natural gas has disappeared, but simply because the long-term contractors that contracted in the 1970's have been displaced by the evolution of the free market. In effect, it is a very big problem for TransCanada because pipeline facilities have been built to ensure the security of supply in 20 to 25-year reserve life. Now the marketplace is moving to short-term interruptible, may be 15-year reserve, life, and TransCanada is losing its markets.

The Chairman: Senator MacEachen, if you are finished, I will go to Senator Bazin.

Senator MacEachen: Yes.

Senator Bazin: Mr. Schultz, according to an official of the Department of Energy, the implementation of Chapter 9 would require amendments to the National Energy Board Act, the Energy Administration Act, and the Atomic Energy Control Act. It has also been mentioned that the National Energy

[Traduction]

marché réduite au profit des contrats à court terme. Des contrats qui peuvent être interrompus et des contrats des nouveaux producteurs-exportateurs. Il n'y a pas d'importantes réserves prouvées disponibles pour les nouveaux contrats. Des réserves sont mobilisées dans une proportion de 60 p. 100 pour l'exécution du plus important contrat au pays, mais le problème est au niveau de la production.

Le deuxième aspect concerne les possibilités de livraison. La livrabilité est très délicate à mesurer. La durée des réserves de gaz canadien est supérieure à 30 ans. Un producteur de la TransCanada qui a pris 37½ p. 100 des réserves l'an dernier n'engagera pas de fonds pour prospecter et essayer d'augmenter la quantité de gaz qu'il peut livrer à partir de ces réserves. On sait que les réserves existent, mais c'est le rythme d'acquisition qui fait problème. L'industrie n'engagera pas de fonds pour améliorer sa capacité de livraison avant d'avoir des garanties de ventes. C'est pour cette raison que les possibilités de livraison diffèrent des critères concernant les excédents.

Le président: Vous voulez dire que les propriétaires de gisements gazifères ont été imprévoyants lorsqu'ils ont conclu des contrats avec la TransCanada Gas? Ils lui ont réservé leur gaz, mais la compagnie, l'acheteur, l'expéditeur ne prend que 30 p. 100 de ce qu'ils ont essayé de produire?

M. Gobert: L'an dernier, a été question de 37½ p. 100.

Le président: Ont-ils fait une bonne affaire en signant ces contrats?

M. Gobert: Cette situation s'explique en partie par la déréglementation et le système qui était en place durant les années 1970, lorsque bon nombre de ces contrats ont été renouvelés. Il s'agissait de contrats à long terme, dans un contexte très réglementé où les prix étaient quelque peu inférieurs. Depuis, les États-Unis ont déréglementé leur industrie du gaz naturel, et l'ensemble du marché du gaz naturel aux États-Unis est maintenant aux prises avec des excédents; il s'ensuit une concurrence pour les parts de marché qui fait baisser les prix. En conséquence, la TransCanada voit sa part du marché réduite du fait de la déréglementation de l'industrie; mais je le répète, ce n'est pas parce que la demande de gaz naturel s'est volatilisée, mais bien parce que ceux qui ont conclu des contrats à long terme durant les années 70 ont été supplantés par suite de l'évolution du libre marché. Dans les faits, la TransCanada est aux prises avec un problème énorme car on a construit un pipeline qui garantit l'approvisionnement en fonction de réserves de 20 à 25 ans. On conclut maintenant des contrats à court terme qui peuvent être interrompus et qui sont fondés sur des réserves d'une durée de peut-être 15 ans. La TransCanada est donc en train de perdre ses marchés.

Le président: Sénateur MacEachen, si vous avez terminé, je céderai la parole au sénateur Bazin.

Le sénateur MacEachen: Très bien.

Le sénateur Bazin: Monsieur Schultz, selon un représentant du ministère de l'Énergie, pour mettre en application les dispositions du chapitre 9, il faudra modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie, la Loi sur l'administration de l'énergie et

[Text]

Board Act would also have to be amended. Have you looked at any of these acts in this context of what legislative amendments would be required?

Mr. Schultz: I have looked specifically at the NEB Act which will need amendment. As to what amendment is made, that is something the government will have to decide. That is why I indicated in my opening remarks that I was not attempting to forecast how the government would actually adapt to the changes required to the agreement.

With respect to the Energy Administration Act, much of that machinery has been pulled out of the marketplace as a result of the agreements in 1985. I did not look at that Act, and I have not looked at the Atomic Energy Control Act for probably 10 years, so I don't dare comment on that.

Senator Bazin: I have not looked at it for a good number of years myself. In which areas would the National Energy Board Act need legislative change?

Mr. Schultz: Specifically it is the requirement that the Board be satisfied that a surplus of the foreign export is granted. That is a mandatory provision in the Act and clearly, with proportionality, the Board cannot apply that provision in a meaningful way as written. The government could determine that surplus was a relevant consideration, but it could not make it a mandatory consideration because you have to apply whatever you are doing in light of the proportionality provisions.

Senator Bazin: So your opinion is that in the proportionality area it would need amendments.

Mr. Schultz: Yes, it would.

Senator Bazin: You disagree with another assessment that could be made that the Governor in Council could use the powers that it has under the Act presently and not require legislative change.

Mr. Schultz: It is possible. There is a provision in the Act that enables the Governor in Council to pass a regulation exempting any oil or gas from any provision of the Act so that you could effect some degree of compatibility between your regulatory practices and the agreement through the use of that provision, and that provision is subsection 89 (2) of the National Energy Board Act. I haven't looked specifically at how that might be used to effect that purpose, but it is possible that you could pass a regulation that might go some distance to achieving compatibility with the agreement.

Senator Bazin: In a broader context, do you consider that the NEB's power to intervene have been diminished or changed substantially by the FTA?

Mr. Schultz: When the agreement is implemented, there will be a significant change, because from a legal perspective under the National Energy Board Act there is not only the power but the duty to give a preference to Canadians when authorizing exports. There is also a power to cut off exports of gas and oil if it is effectively in the public interest. Those are changed by the Free Trade Agreement. There is a lot to be said for the fact that the exercise of those powers was always constrained by the fact that once you make a commitment of

[Traduction]

la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique. Avez-vous étudié les modifications qu'il faudra y apporter?

M. Schultz: J'ai examiné la Loi sur l'ONE, laquelle devra être modifiée. Cela dit, c'est au gouvernement qu'il appartient de décider quelles modifications seront apportées. J'ai d'ailleurs dit dans ma déclaration préliminaire que je n'essaierais pas de prédire comment la gouvernement s'adaptera aux changements requis aux termes de l'Accord.

Quant à la Loi sur l'administration de l'énergie, une bonne partie de ses dispositions ont cessé de s'appliquer par suite des ententes conclues en 1985. Comme je ne l'ai pas examiné et qu'il y a probablement une dizaine d'années que je n'ai pas étudié la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, je n'ose pas me prononcer à ce sujet.

Le sénateur Bazin: Moi aussi, il y a fort longtemps que je ne l'ai examinée. Quels aspects de la Loi sur l'Office national de l'énergie faudrait-il modifier?

M. Schultz: La disposition selon laquelle l'Office doit s'assurer que la quantité à exporter ne dépasse pas l'excédent. C'est une disposition obligatoire dans la Loi, mais du fait de la proportionnalité, l'Office ne peut l'appliquer efficacement dans sa formulation actuelle. Le gouvernement pourrait décider qu'un excédent est une considération pertinente, mais il ne pourrait pas en faire une considération obligatoire car il faut tenir compte des dispositions touchant la proportionnalité.

Le sénateur Bazin: À votre avis, les modifications à apporter seraient donc liées à la proportionnalité.

M. Schultz: En effet.

Le sénateur Bazin: Le gouverneur en conseil ne pourrait-il pas exercer les pouvoirs que lui confère la loi actuelle et éviter ainsi toute modification législative?

M. Schultz: C'est une possibilité. Aux termes de la Loi, le gouverneur en conseil peut, par règlement, exempter tout pétrole ou gaz des dispositions de la Loi; on pourrait invoquer cette disposition, c'est-à-dire le paragraphe 89(2) de la Loi sur l'Office national de l'énergie, pour rendre compatibles, dans une certaine mesure, nos méthodes de réglementation et l'accord. Je ne sais pas au juste comment on pourrait utiliser cette disposition pour y parvenir, mais on pourrait adopter un règlement qui permettrait une certaine compatibilité avec l'Accord.

Le sénateur Bazin: J'ai une question plus générale. Considérez-vous que le pouvoir d'intervention de l'ONE a diminué ou est profondément modifié par l'Accord de libre-échange?

M. Schultz: Un changement important se produira lorsque l'Accord sera mis en œuvre, car la Loi sur l'Office national de l'énergie, permet non seulement à l'ONE d'accorder la préférence aux Canadiens lorsqu'il autorise des exportations mais l'oblige à le faire. L'Office peut aussi interrompre les exportations de gaz et de pétrole si l'intérêt public l'exige. L'Accord de libre-échange change cela. Heureusement, l'exercice de ces pouvoirs a toujours été limité dans la mesure où une fois que l'on s'est engagé à approvisionner un marché en gaz ou en

[Text]

gas or oil to a market, it is very difficult to completely pull out of that market. Anytime you get into a situation where you have a shortage situation, you have to be fair with everybody who has been depending on you for your supply. Much can be said for the view that those powers in terms of cutting those things off were rather ephemeral.

Certainly, from an American's perspective if you are importing gas or oil from Canada and are becoming dependent on that supply, you are going to want some assurance that the supply is going to be there when you need it; and you need it just as much as does a Canadian in a situation like that because it is going to have some impact on everybody. What is enshrined in the Free Trade Agreement is a fundamental fairness, and while proportionality is a difficult concept to apply, in any practical sense, if one looks at it from the point of view of a principle of fairness, that is very positive from the point of view of Canada's energy trade.

Senator Bazin: Thank you.

The Chairman: Thank you, Senator Bazin. Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. My question is to Mr. Gobert. I refer to what Mr. Gobert said when he said that he would confine his comments to natural gas. He explained his decision by saying, "I believe there is more unanimity of views on oil and indeed an international sharing mechanism under the IEA in place already."

I wonder if Mr. Gobert would help us perhaps by taking those two points in reverse order. We were told earlier today that the proportionality provisions of the Free Trade Agreement are considerably different from those under the IEA. Would he explain why he thinks that the two agreements are similar, and what his view is on whether there is more unanimity with regard to proportionality where it affects oil.

Mr. Gobert: First, the question of proportionality reminds me of what I wanted to say at the beginning, which is that in the letter that I received inviting me to this committee hearing, it was emphasized that the reason for this committee would in large part be because of the controversy about proportionality. I apologize, Mr. Chairman, if that is how we ended up emphasizing our remarks, but we were to some extent led down that path by a term of reference.

The Chairman: That it should be gas and not oil.

Mr. Gobert: That the emphasis of the point of issue was proportionality regarding natural gas.

The Chairman: I thought it was to be oil.

Mr. Gobert: Why I see a strong parallel with, if not a stronger requirement in Canada under, the International Energy Agency Agreement results largely from the research that I did prior to preparing my presentation for this evening, from reading previous testimony from Marshall Crowe—who at one time was chairman of the National Energy Board—and the Canadian Petroleum Association, and also the brief that was prepared, I believe, by the Department of Energy and Natural Resources entitled "Comparison of the IEA and FTA

[Traduction]

pétrole, il est très difficile de faire volte-face. Si une pénurie se produit, il faut être équitable avec ceux qui dépendent de nos approvisionnements. Il y a donc lieu de reconnaître le caractère plutôt éphémère de ces pouvoirs d'interruptions.

Évidemment, si les Américains importent du gaz ou du pétrole du Canada et qu'ils dépendent de cet approvisionnement, ils voudront certaines garanties d'accès; ils en ont besoin autant que les Canadiens dans une situation analogue, car tous vont en subir les répercussions. Ce que l'Accord de libre-échange prévoit, c'est une équité fondamentale; la notion de proportionnalité est difficile à appliquer pratiquement, mais ce principe d'équité est très positif pour le commerce énergétique du Canada.

Le sénateur Bazin: Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie, sénateur Bazin. La parole est à vous sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous remercie, monsieur le président. Ma question s'adresse à M. Gobert. Il a dit qu'il limiterait ses observations au gaz naturel. Pour justifier sa décision, il a expliqué qu'il y avait, selon lui, un plus grand consensus à propos du pétrole et que l'AIE avait déjà prévu un mécanisme de partage international.

M. Gobert pourrait peut-être nous éclairer sur ces deux points, dans l'ordre inverse. Plus tôt aujourd'hui, on nous a dit que les dispositions de l'Accord de libre-échange qui ont trait à la proportionnalité sont très différentes de celles prévues par l'AIE. Pourrait-il nous expliquer en quoi les deux ententes se ressemblent et nous dire si, à son avis, la question de la proportionnalité fait davantage l'unanimité dans le cas du pétrole?

M. Gobert: Premièrement, la question de la proportionnalité me rappelle ce que je voulais dire au début. Dans la lettre d'invitation que j'ai reçue de votre comité, on soulignait que l'audience porterait principalement sur la controverse au sujet de la proportionnalité. Je m'excuse, monsieur le président, si nous avons orienté nos observations en ce sens, mais c'est le mandat qui, dans une certaine mesure, nous a mis sur cette piste.

Le président: Vous avez cru qu'il fallait parler du gaz et non du pétrole.

M. Gobert: Nous avons cru qu'il fallait parler de la proportionnalité concernant le gaz naturel.

Le président: Je pensais qu'il devait être question du pétrole.

M. Gobert: Si je vois pour le Canada des obligations analogues, sinon plus contraignantes dans le cadre du programme de l'Agence internationale de l'énergie, c'est en grande partie en raison des recherches et lectures que j'ai faites pour préparer mon exposé de ce soir; j'ai lu à cette fin le témoignage de M. Marshall Crowe, ancien président de l'Office national de l'énergie, celui de l'Association pétrolière du Canada, ainsi que le mémoire qui a été rédigé, si je ne m'abuse, par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et qui comparait le

[Text]

Oil Sharing System". It was on the basis of that research that I came to the conclusion that there was not a lot of merit in my arguing Canada's risk of proportionality regarding oil.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are saying that you are just duplicating or summarizing the evidence we have already had.

Mr. Gobert: Yes. My previous testimony, which says that the IEA is more onerous than the FTA, is in my opinion an accurate conclusion.

Senator Stollery: That is Professor Wilkinson's argument.

Senator MacEachen: They have been more convincing with you than they have been with certain members of the committee—but I say that by way of unsolicited interjection.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You say there is more unanimity on views of oil. That is, I assume, how the proportionality provision affects oil. Would you explain what you think is the view which is almost unanimous?

Mr. Gobert: Yes. Firstly, that the risk of proportionality is significantly greater in oil than it is in natural gas. In fact, I cannot come up with a scenario that would trigger proportionality in natural gas.

Senator MacEachen: Dr. Angevine agrees with you in his analysis.

Dr. Angevine: I do with regard to gas, and given the assumptions made in the study, I would conclude that it is very difficult on the basis of the economic analysis to find a situation over the next 30 years or 40 years in which proportionality would have to be a cloak that the government would wish to invoke. But I might say that there are certain assumptions underlying that, such as the assumption of perfect foresight, the assumption that would be put in place if and when it were needed.

Mr. Gobert: My basis for saying I don't see a circumstance—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We are getting back to gas. Let us talk about oil.

Mr. Gobert: First, the risk of proportionality regarding oil is definitely much greater than natural gas. Secondly, the International Energy Agency sets out a very structured agreement that is multinational in how its sharing mechanism for a shortage in oil would be dealt with. Thirdly, the proportionality of a natural gas shortage, particularly in North America, is a situation that can be dealt with much more easily than it can with many of the other OECD countries in the world.

When we had a shortage and line-ups for gasoline primarily in the United States in the 1970's, it was not so much a shortage of supply of oil. If we look at the annual production numbers for that period of time, they were not dramatically differ-

[Traduction]

système de partage du pétrole de l'AIE et celui prévu dans l'Accord de libre-échange. Ce sont ces recherches qui m'ont amené à la conclusion qu'il n'était pas très utile de parler des risques encourus par le Canada à propos de la proportionnalité concernant le pétrole.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Voulez-vous dire que vous reprenez ou résumer simplement des témoignages que nous avons déjà entendus?

M. Gobert: En effet. Je maintiens que les obligations des pays membres de l'AIE sont plus contraignantes que celles qui découlent de l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Stollery: C'est là le point de vue de M. Wilkinson.

Le sénateur MacEachen: Ces témoins ont réussi à vous en convaincre mieux qu'ils n'ont convaincu certains membres du comité, mais je dis cela simplement en passant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous dites que la question du pétrole fait davantage l'unanimité. Vous voulez sans doute parler des dispositions concernant la proportionnalité à l'égard du pétrole. Pourriez-vous nous expliquer quel est ce point de vue qui fait pratiquement l'unanimité?

M. Gobert: Oui. Premièrement, le risque que les dispositions touchant la proportionnalité soient invoquées est beaucoup plus grand dans le cas du pétrole que dans celui du gaz naturel. En fait, je n'arrive pas à imaginer comment elles pourraient s'appliquer dans le cas du gaz naturel.

Le sénateur MacEachen: Dans son analyse, M. Angevine est d'accord avec vous sur ce point.

M. Angevine: Je partage ce point de vue en ce qui concerne le gaz; compte tenu des hypothèses formulées dans l'étude et à la lumière de l'analyse économique, on peut difficilement imaginer une situation où, d'ici les 30 ou 40 prochaines années, le gouvernement voudrait invoquer cette couverture concernant la proportionnalité. Je dois dire qu'il y a certaines hypothèses sous-jacentes, et on peut supposer, dans l'absolu, que l'on y recourrait le cas échéant.

M. Gobert: Pour dire que j'imagine mal ce genre de situation, je pars du principe . . .

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous reparlons du gaz. Parlons du pétrole.

M. Gobert: Premièrement, le risque que les dispositions touchant la proportionnalité soient invoquées est beaucoup plus grand dans le cas du pétrole que dans celui du gaz naturel. Deuxièmement, les membres de l'Agence internationale de l'énergie ont conclu un accord très structuré qui prévoit un mécanisme de partage multinational en cas de pénurie pétrolière. Troisièmement, la question de la proportionnalité en cas de pénurie de gaz naturel, notamment en Amérique du Nord, peut être réglée beaucoup plus facilement que dans de nombreux autres pays membres de l'OCDE.

Lorsqu'il y a eu une pénurie aux États-Unis durant les années 1970 et que les automobilistes faisaient la file aux stations-service, ce n'était pas vraiment parce que les approvisionnements de pétrole étaient insuffisants. Les chiffres conc-

[Text]

ent from previous years, but rather it was the sudden change in psychology that changed consumption patterns. People became fearful of a shortage which changed their consumption pattern. We drove around with full tanks of gasoline and filled up our fuel tanks or our oil fuel tanks to have that reserve in case of a shortage. That is what created the shortages and the line-ups.

Oil is a very fluid commodity. It has moved geographically with a great deal of ease. There is in North America a great transportation system that allows movement from east to west and north to south by either pipeline, tanker, off-shore tanking, or even barges—Mississippi barging for instance. The ability to adjust to an oil shortage situation to move supplies around is much greater with oil. As a result of the energy shock of the 1970's, in particular in the United States—because they lived with world level prices a lot longer than we did—they have adapted their energy consumption pattern. The dual-burner capacity that developed, and which is spreading dramatically, is one of the major factors that creates poor profitability in the refining marketing industry and now in the natural gas industry. Because the market is so fluid between alternative sources of energy, anytime one energy source gets out of balance, either in terms of price or supply, the market moves to use the lowest margin energy available. What I am saying is that if there were an oil shortage today, if a similar circumstance to 1974 occurred today—

Senator Stollery: In 1979.

Mr. Gobert: Yes, in 1979, then North America, and the United States in particular, could deal much more easily and more quickly with it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This will apply also to Ontario, Quebec, and the four Atlantic provinces?

Mr. Gobert: It is less true of eastern and central Canada partly because we did not have to go through the shortage or implied shortage.

Senator Stollery: That is where we live.

Mr. Gobert: The share of the energy market is much more natural gas oriented in Canada than it is in northeastern United States, which does not consume a great deal of natural gas. The largest consumers of natural gas in the U.S. are Texas, Louisiana, and California. We did not have world level prices here during the 1970's, and, therefore, the conservation ethic or the movement toward alternative burner facility never developed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That move would depend on the availability of natural gas would it not?

Mr. Gobert: The availability of alternative sources on short notice.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But what sources do you have in mind other than natural gas?

[Traduction]

ernant la production annuelle à ce moment n'étaient pas si différents de ceux des années précédentes; c'est plutôt un changement soudain dans la façon de penser du consommateur qui a amené celui-ci à modifier son comportement. C'est la crainte d'une pénurie qui a fait que les consommateurs ont modifié leur comportement. Les automobilistes se promenaient avec des réservoirs à essence pleins. Les consommateurs remplissaient constamment leurs réservoirs d'essence et de mazout au cas où il y aurait une pénurie. C'est cela qui a créé la pénurie et les files.

Le pétrole est un produit très fluctuant. On a pu le transporter d'un endroit à un autre avec beaucoup de facilité. Il y a en Amérique du Nord un excellent système de transport qui permet de l'acheminer d'est en ouest et du nord au sud grâce à des oléoducs, des pétroliers de haute mer ou même des péniches, comme sur le Mississippi. Il est beaucoup plus facile de s'adapter à une pénurie pétrolière et de transporter le pétrole. Par suite de la crise énergétique des années 1970 qui a particulièrement frappé les États-Unis, les Américains ont modifié leurs habitudes de consommation énergétique parce qu'ils ont été aux prises avec les prix mondiaux beaucoup plus longtemps que nous. À cause de la mise au point de chaudières polyvalentes dont la popularité connaît un essor phénoménal, l'industrie du raffinage et celle du gaz naturel sont peu rentables. Comme le marché fluctue beaucoup du fait des énergies de remplacement, dès que les prix ou les approvisionnements d'une source d'énergie sont déséquilibrés, le marché se tourne vers l'énergie de remplacement dont la marge bénéficiaire est la moins élevée. En d'autres termes, s'il y avait aujourd'hui une crise pétrolière, si la conjoncture ressemblait à celle de 1974...

Le sénateur Stollery: À celle de 1979.

M. Gobert: Oui, à celle de 1979, l'Amérique du Nord, notamment les États-Unis, pourrait se sortir de cette crise beaucoup plus facilement et rapidement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela vaut-il aussi pour l'Ontario, le Québec et les quatre provinces de l'Atlantique?

M. Gobert: C'est un peu différent dans le cas de l'est et du centre du Canada, entre autres, parce que nous n'avons pas connu de pénurie ou de prétendue pénurie.

Le sénateur Stollery: C'est là où nous vivons.

M. Gobert: Le marché énergétique est beaucoup plus axé sur le gaz naturel au Canada que dans le nord-est des États-Unis, où la consommation de gaz n'est pas très importante. Aux États-Unis, les principaux consommateurs de gaz naturel sont le Texas, la Louisiane et la Californie. Nous n'avons pas eu à payer les prix mondiaux durant les années 1970 et, de ce fait, nous ne nous sommes pas préoccupés d'économiser l'énergie ni précipités pour nous équiper de chaudières polyvalentes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cette tendance dépendrait-elle de la disponibilité de gaz naturel?

M. Gobert: Elle dépend de la disponibilité d'énergie de remplacement à bref délai.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais à quels types d'énergie autres que le gaz naturel songez-vous?

[Text]

Mr. Gobert: Well, in the case of the Northeastern United States for instance—

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am talking about New Brunswick and about Prince Edward Island.

Mr. Gobert: In their case, they are much more dependent on oil and, therefore, would be the most at risk.

Senator Bazin: And Hydro Quebec?

Mr. Gobert: They would be most at risk in an oil shortage, and, therefore, it is the supply of oil to those geographic areas which do not have the alternative that obviously would be the highest priority; whereas industry that has dual-burner capacity could, through government intervention or the marketplace, because of prices, switch to the alternative supply even though 25 per cent of the industry in Ontario does have dual-burner capacity. In the case of a shortage, that industry could be required to shift its consumption to hydro, natural gas or coal so that the available supply of oil could be made available in the Maritimes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You are implying that the natural gas supply is available and is not being exported to the United States under valid confidence.

Senator MacEachen: How would you get it to Cape Breton?

Mr. Gobert: Canada has what has been documented by the National Energy Board as a surplus of reserves and deliverability; and, in future contracting of reserves, we would expect that our national protector, the National Energy Board, will make sure that we continue to have those types of safeguards.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Perhaps, Mr. Chairman, I could ask Mr. Sievwright what his reaction would be to this set of questions and answers.

Mr. Sievwright: There is more to it than just the deliverability. One of the problems that we have to face are bottlenecks in the pipeline system itself. One of the problems TransCanada is facing, in moving substantial new volumes of gas to the northeast States is how they are going to toll these in relation to their existing customers in Ontario and Quebec. It is one thing having the reserves in the ground, but it is another thing having deliverability; but if you have got a pipeline bottleneck, then you cannot physically get it to market short of putting compression on your system or looping the system. But that is a band-aid solution which we just do not have in an emergency.

Mr. Gobert: If I could just say one last thing on that. If there is a shortage of oil, then we have to do one thing. We have to use less oil. How we deal with using less oil is either through changed consumption or alternative fuel.

Senator Stollery: That means that we use more gas?

Mr. Gobert: We use more natural gas.

[Traduction]

M. Gobert: En ce qui concerne le nord-est des États-Unis...

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je parle du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Gobert: Elles dépendent beaucoup plus du pétrole et, de ce fait, elles seraient plus menacées.

Le sénateur Bazin: Et l'Hydro-Québec?

M. Gobert: Elles seraient les plus menacées s'il y avait une pénurie pétrolière et, par conséquent, on s'emploierait, en priorité, à approvisionner les régions qui ne peuvent compter sur des sources d'énergie de remplacement; par contre, les industries qui sont dotées d'équipement polyvalent pourraient, en raison d'une intervention du gouvernement ou à cause des prix du marché, se tourner vers une énergie de remplacement, même si, en Ontario, 25 p. 100 de l'industrie est ainsi équipée. En cas de pénurie, on pourrait obliger l'industrie à se tourner vers l'électricité, le gaz naturel ou le charbon, de façon que les approvisionnements de pétrole puissent être mis à la disposition des Maritimes.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela suppose que les approvisionnements de gaz naturel sont disponibles et qu'ils ne sont pas exportés aux États-Unis selon des normes acceptables.

Le sénateur MacEachen: Comment l'achemineriez-vous au Cap-Breton?

M. Gobert: Comme l'a établi l'Office national de l'énergie, le Canada a des réserves excédentaires et un potentiel de livraison; nous nous attendons à ce que notre protecteur national, l'Office national de l'énergie, fasse en sorte que nous continuions de bénéficier de ces garanties quand de nouveaux contrats seront conclus à propos de ces réserves.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, j'aimerais demander à M. Sievwright ce qu'il pense de cette série de questions et réponses.

M. Sievwright: Il n'est pas simplement question de la livrabilité. Les engorgements du pipeline lui-même sont l'un des problèmes auxquels nous devons faire face. L'un des problèmes que pose à la TransCanada le transport de nouvelles quantités importantes de gaz vers le nord-est des États-Unis concerne les droits qu'elle exigera pour cela, comparativement à ceux qu'elle demande actuellement à ses clients de l'Ontario et du Québec. C'est une chose que d'avoir des réserves dans le sol; c'en est une autre que d'avoir un potentiel de livraison. Mais s'il y a un engorgement du pipeline, on ne peut acheminer le produit jusqu'au marché sans comprimer le système ou sans utiliser une voie d'évitement. C'est toutefois un cataplasme temporaire auquel nous ne pouvons pas recourir en cas d'urgence.

M. Gobert: J'aimerais dire une dernière chose à sujet. S'il y a une pénurie pétrolière, nous devons utiliser moins de pétrole. Pour ce faire, nous devons ou bien modifier nos habitudes de consommation ou bien utiliser une énergie de remplacement.

Le sénateur Stollery: En d'autres termes, nous devons utiliser plus de gaz, n'est-ce pas?

M. Gobert: C'est cela.

[Text]

Senator Stollery: Basically, I am perplexed by this question of gas reserves. There seems to be a bit of a division of opinion more strongly than I had expected. Professor Wilkinson tells us that with the increased oil substitution program in the United States—which I had thought was not very successful—the methanol plants would increasingly be some large users of gas; and then, I guess, Mr. Sievwright seemed to have some reservations about the natural gas supplies. Do all of the assumptions of your study take all of these things into consideration? After all, a study is only as good as the base, is it not? Let us hear a little more about that.

Dr. Angevine: Well, the study undertaken by the Canadian Energy Research Facility made use of the software which requires as input their detailed reserves, the geological reserves data, the transportation cost data and the production cost data for all of the known reserves in North America.

Senator Stollery: Right.

Dr. Angevine: It may be that in some areas the cost assumptions were low and were questioned as to the findings with regard to tight gas, and tight gas in the western sedimentary basin coming on in Frontier Gas in the Arctic for example. We did a sensitivity analysis with respect to that and found that it did not matter a great deal if you increased the cost of tight gas production by 30 per cent. It still seemed to be a preferred situation vis-à-vis the frontier gas for the simple reason that the tight reserves were located close to the delivery systems.

Senator Stollery: I presume we are talking about natural gas. We are talking about natural gas that realistically can be recovered. So why do you think that Professor Wilkinson seemed to be so concerned about the position on natural gas and the fact that the increasing use of methanol in California, and the mixing of gasoline in order to save oil, were going to have a quite dramatic effect on the use of gas?

Dr. Angevine: I think that the increased use of methanol for transportation fuel use, for example, will largely be a function of the price. The price of oil should rise sufficiently to trigger—

Senator Stollery: Mr. Pierce of the Nova Corporation said the same thing, by the way.

Dr. Angevine: Yes, but if the price of oil goes up enough to trigger the increased use of methanol, it is certainly also going to cause, through the switching mechanism, increased demand for gas and push the price of gas up, which, in turn, will result in a tremendous increase in exploration and development activity with respect to gas. Mr. Sievwright mentioned that there seemed to be problems in terms of lining up gas for contract purposes, but nowhere did I hear the word “price” mentioned. I think it may be that people cannot find gas at the price at which they are hoping to find it, in terms of agreements, but, although I am not a geologist, I am convinced from talking to people at the Institute of Sedimentary Petroleum Geology, and with other geologists, that the reserves are substantial. Not

[Traduction]

Le sénateur Stollery: La question des réserves de gaz me laisse perplexe. Les divergences de vues sont plus prononcées que je ne m’y attendais. M. Wilkinson nous dit que le programme de remplacement du pétrole aux États-Unis gagne en popularité; je ne pensais pas qu’il était couronné de succès, mais selon M. Wilkinson, les usines de méthanol vont s’approvisionner de plus en plus en gaz. Quant à Sievwright, il semble avoir certaines réserves à propos des approvisionnements en gaz naturel. Les hypothèses de votre étude prennent-elles tous ces aspects en considération? Après tout, les bases d’une étude sont tout aussi importantes que l’étude elle-même, n’est-ce pas? J’aimerais que nous en parlions davantage.

M. Angevine: L’étude de la Canadian Energy Research Institute est fondée sur des données détaillées concernant les réserves, les aspects géologiques, les coûts de transport, les coûts de production de toutes les réserves connues en Amérique du Nord.

Le sénateur Stollery: Bien.

M. Angevine: Il se pourrait que les hypothèses de coûts aient été basses dans certains cas et qu’elles aient été contestées à la lumière de ce que l’on a découvert au sujet du gaz avarié, dans le bassin sédimentaire occidental des régions éloignées de l’Arctique, par exemple. Nous avons fait une analyse de la sensibilité à cet égard pour constater que cela ne servirait pas à grand-chose d’augmenter de 30 p. 100 le coût de production du gaz avarié. La situation paraissait plus avantageuse par rapport au gaz des régions périphériques pour la bonne raison que les réserves de gaz avarié étaient situées près des réseaux de livraison.

Le sénateur Stollery: Je suppose que nous parlons de gaz naturel autre que celui de l’archipel arctique. Nous parlons du gaz naturel qu’il est possible de récupérer. Dans ce cas pourquoi, à votre avis, le professeur Wilkinson s’inquiétait-il tellement de l’avenir du gaz naturel; il semblait craindre que l’usage accru du méthanol en Californie, où on l’ajoute à l’essence, allait sensiblement modifier la consommation de gaz?

M. Angevine: Je pense que l’usage du méthanol dans le domaine des transports se répandra en fonction du prix. Le prix du pétrole devra augmenter suffisamment pour déclencher...

Le sénateur Stollery: M. Pierce de la *Nova Corporation* nous a dit la même chose.

M. Angevine: Si le prix du pétrole monte suffisamment pour relancer l’utilisation du méthanol ce changement va sûrement favoriser la demande de gaz et en faire monter le prix, ce qui devrait entraîner une multiplication des activités de prospection et d’exploitation du gaz. Selon M. Sievwright, on aurait du mal à assujettir du gaz à des contrats, mais je n’ai jamais entendu parler de la question du prix. Il se peut que l’on puisse trouver du gaz au prix que l’on espérait payer en signant des contrats mais, bien que n’étant pas géologue, je suis convaincu, après m’être entretenu avec des membres de l’Institut de géologie sédimentaire et pétrolière et d’autres géologues, que les réserves sont considérables. Non seulement le sont-elles, mais on pourra accroître sensiblement les réserves connues si le prix

[Text]

only are they substantial, but there will be a very significant addition to established reserves if the price of gas should move higher. With respect to oil, we have looked at forecasting and estimating reserve additions as a function of price and net-back at the wellhead. There is a very definite market system there that will come into play in correcting the market.

Senator Stollery: As I understand it, Mr. Gobert, your view seems to be that it is not a big problem. I would just remind you that we heard not only from Professor Wilkinson, who seemed to think that the increasing use of methanol would become a large problem, but we heard also from Mr. Pierce of the Nova oil company, and the weight of his evidence was that he wanted to get access to the methanol conversion system in the United States. One is a producer and has the interests of selling his gas to the U.S., and the other, presumably, is an observer. What do you think about that?

Mr. Gobert: In Professor Wilkinson's comments, he did not quantify what this demand for methanol represented. Was it a tenth of a trillion cubic feet or was it a trillion cubic feet? It is one of those bogeyman clauses. Well, what happens if there is a tremendous increase in demand for methanol?

Senator Stollery: Mr. Pierce from Nova said the same thing. This was some month and a half ago. He is interested in selling his gas to those same methanol people.

Mr. Gobert: Well, the consumption of methanol to one corporation, say Nova Corporation, is obviously something very important in terms of creating a demand for their raw material and having access to that market.

The Chairman: There would have been an 18 per cent tariff on methanol. There is an 18 per cent tariff going into the states. It is very high.

Mr. Gobert: Yes; that is why the issue of access to market is very important. That tariff, in effect, represents a barrier to access. However, what is important to Nova, as a company, for its product, for its raw material, is not necessarily material in the context of the entire industry. That is why I say, "What is this demand for natural gas that methanol is going to create?" I do not think you have had that quantified and, if it has not been quantified, is it really a concern? How much is it at the margin?

Senator Stollery: It is a concern because we are talking about proportionality in the case of a crisis. Presumably, one of our responsibilities is to anticipate as much as possible what may be a problem ten years from now.

Mr. Gobert: Firstly, the export of gas has to be applied for and we have to go through the regulatory process of looking at reserve surplus, deliverability surplus, pipeline availability, the terms of the contracts, do we want to export this gas? The National Energy Board held its last export application hearing—I may be wrong here—at least five years ago and authorized export contracts that would result in a total of two trillion cubic feet per annum being exported from Canada. We have not exported over one trillion cubic feet since that period of time. We are now exporting 50 per cent less than what the National Energy Board said, over five years ago, that we had

[Traduction]

du gaz se met à monter. En ce qui concerne le pétrole, nous avons évalué l'addition de réserves en fonction du prix et les rentrées nettes à la tête du puits. Il existe certainement un système de régularisation qui contribuera à rectifier le marché.

Le sénateur Stollery: Si je comprends bien, monsieur Gobert, d'après vous ce n'est pas un problème sérieux. Je vous rappelle cependant qu'il n'y a pas seulement le professeur Wilkinson qui semble d'avis que l'utilisation accrue du méthanol deviendra un problème sérieux, mais aussi M. Pierce, de la compagnie Nova qui, pour résumer son témoignage, voudrait avoir accès au système de conversion au méthanol aux États-Unis. L'un étant producteur a intérêt à vendre du gaz aux États-Unis et l'autre est une sorte d'observateur. Qu'en pensez-vous vous-même?

M. Gobert: Le professeur Wilkinson n'a pas donné de chiffre sur l'importance de la demande de méthanol. Était-ce un dixième d'un billion de pieds cubes ou un billion de pieds cubes. Il n'y a rien de sûr. Qu'arrivera-t-il si la demande de méthanol augmente considérablement?

Le sénateur Stollery: M. Pierce de la compagnie Nova, a répété la même chose. C'était il y a un mois et demi environ. Il veut vendre son gaz à ceux-là même qui s'intéressent au méthanol.

M. Gobert: Pour une entreprise comme la Nova, la consommation de méthanol est de toute évidence très importante puisque cela crée une demande pour leur produit brut et qu'il a accès au marché.

Le président: Je pense qu'il a mentionné qu'il y avait un droit tarifaire de 18 p. 100 sur le méthanol. Un droit de 18 p. 100 qui va aux États-Unis. C'est beaucoup.

M. Gobert: Oui, c'est pourquoi la question de l'accès au marché est très importante. Le droit en question représente un obstacle. Cependant, ce qui est important pour la Nova elle-même, pour son produit, sa matière première, ne l'est pas nécessairement pour l'ensemble de l'industrie. C'est pourquoi je veux savoir de quelle manière la production de méthanol va-t-elle accroître la demande de gaz naturel? Je pense que personne ne vous a avancé de chiffre et dans ce cas, faut-il vraiment s'en inquiéter? Quelle en est la valeur en proportion?

Le sénateur Stollery: Cela nous inquiète parce qu'il s'agit de l'accès proportionnel en cas de crise. L'une de nos tâches est de prévoir dans la mesure du possible ce qui pourrait être un problème d'ici dix ans.

M. Gobert: D'abord, il faut obtenir un permis pour exporter du gaz et se soumettre aux contrôles qui portent sur les réserves excédentaires, les excédents livrables, l'accès aux gazoducs, les modalités des contrats—voulons-nous exporter du gaz? Sauf erreur, la dernière fois que l'Office national de l'énergie a tenu des audiences relatives aux demandes de permis d'exportation, c'était il y a au moins cinq ans. L'Office avait alors autorisé des contrats d'exportation d'une valeur globale de 2 billions de pieds cubes par an. Depuis ce temps, nous n'avons pas exporté plus d'un billion de pieds cubes. Nous exportons aujourd'hui moitié moins que ce que l'Office avait évalué

[Text]

available in terms of reserves. The producers will develop the deliverability when that access to market is there.

Senator Stollery: I think, Mr. Chairman, speaking of the question of an emergency, and having signed one of these long-term or shorter-term contracts, it would not be that easy to get out of. There seems to be an idea that you can just say, "Well, we are not going to renew the contract," but, as I understand it, under the agreement we cannot just say, "We are not going to renew the contract." We have to give them a reason for not renewing the contract, and there are a limited number of reasons that we can give, so I must say that I am a bit surprised that there is such a division of opinion on the gas part of this. There seems to be some degree of uncertainty as to just what is going to happen if the U.S. oil substitution program has any success. Do you not think that, since their rate of exploration has plummeted in the last four or five years, or whatever, that that may encourage the rate of substitution, which will then trigger the use of gas, which in turn will—I do not have to go on.

Mr. Gobert: I follow your argument. I think that the uncertainty about this question about proportionality of natural gas, and are we going to trap ourselves where we are selling more than—

Senator Stollery: And we cannot get out of it.

Mr. Gobert: And we cannot get out of it.

Senator Stollery: Or easily stop it.

Mr. Gobert: There is one important assumption in all of that, which I think that the committee should clearly understand—and I will give you my understanding. It is that proportionality will apply, first of all, in the case of a shortage of supply; so therefore you have to ask yourself how that shortage suddenly develops, because all of these short-term contracts are, by definition, short term and can be terminated. The second point is that proportionality will apply to the historical, 36-month delivery of natural gas. Therefore, at any point, if the demand for Canadian natural gas for methanol production in the United States results in an application for a trillion cubic feet of exports from Canada, that application will have to come before the National Energy Board, which will then examine the evidence on reserves, deliverability and security of supply for Canadian requirements.

Senator Stollery: Is this for a first-time contract or a renewal?

Mr. Gobert: A first-time contract. Even in the case of renewal, we give priority.

Senator Stollery: On a renewal, it is different because you cannot stop it that easily.

Mr. Gobert: We give priority to the renewal of a contract. It could possibly be argued that if we do not renew a contract we will create a shortage in the United States. That is probably a very tenuous argument for the buyer to make but, nevertheless, it is an argument that could be made.

Senator Stollery: But the buyer has the right to ask us for our reasons for not renewing the contract. I do not have the

[Traduction]

comme réserves disponibles il y a cinq ans. Les producteurs s'occuperont de la livraison quand on aura accès à un marché.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, dans l'éventualité d'une urgence, si nous avons conclu un contrat à long terme ou même un contrat à court terme, il ne sera pas facile de nous désengager. Certains semblent s'imaginer qu'il serait possible de ne pas renouveler le contrat, mais si je comprends bien les modalités de l'accord, nous ne pourrions pas simplement refuser de renouveler un contrat. Car il faudra expliquer pourquoi nous ne voulons pas le faire et comme les raisons que nous pourrions avancer sont limitées, je suis un peu étonné que les opinions divergent tellement sur cet aspect. Personne ne semble très sûr de ce qui arrivera si le programme américain de remplacement du pétrole se déroule assez bien. Comme leurs activités de prospection ont connu une forte diminution depuis quatre ou cinq ans, ne croyez-vous pas que cela pourrait favoriser le remplacement, ce qui favoriserait la consommation de gaz qui . . . il n'est pas nécessaire que je poursuive.

M. Gobert: Je comprends votre raisonnement. Je pense que l'incertitude qui règne quant à l'accès proportionnel au gaz naturel, et aux contraintes que nous aurions si nous vendions plus que . . .

Le sénateur Stollery: Et nous aurions les mains liées.

M. Gobert: Oui, nous aurions les mains liées.

Le sénateur Stollery: Du moins, ce serait difficile d'y mettre fin.

M. Gobert: Il existe une hypothèse importante dans tout cela, une hypothèse que le comité doit bien comprendre et je vais vous donner mon point de vue: le principe de l'accès proportionnel s'appliquera d'abord en cas de pénurie. Vous devez donc vous demander comment cette pénurie pourrait se produire parce que, par définition, tous ces contrats sont à court terme et peuvent être annulés. Ensuite, le principe de l'accès proportionnel s'appliquera à la période antérieure de 36 mois. Par conséquent, quel que soit le moment, si à la suite de la mise en production de méthanol aux États-Unis, quelqu'un demande un permis d'exportation pour un billion de pieds cubes de gaz canadien, l'Office national de l'énergie examinera alors la situation des réserves, les possibilités de livraison et la sécurité des approvisionnements pour répondre aux besoins canadiens.

Le sénateur Stollery: Est-ce que cela vaut pour un premier contrat ou le renouvellement?

M. Gobert: Un premier contrat. Même dans le cas d'un renouvellement, nous donnons priorité.

Le sénateur Stollery: C'est différent pour un renouvellement parce qu'il est difficile de refuser.

M. Gobert: Nous donnons la priorité au renouvellement de contrat. On pourrait toujours dire que si le contrat n'est pas reconduit, nous allons créer une pénurie aux États-Unis. C'est sans doute un argument très mince pour l'acheteur, mais c'est un argument qu'on pourrait invoquer.

Le sénateur Stollery: Mais l'acheteur a le droit de connaître les raisons qui nous incitent à ne pas renouveler le contrat et je

[Text]

reasons here, but if our reasons are not reasonable, then some other part of the Free Trade Agreement could be affected, could it not? So it is not quite as straightforward as saying, "We are not going to renew the contract."

Mr. Gobert: Yes. We have to give our reasons, but we can give the reason for a diminishing supply of a non-renewable resource and, under GATT, we have protection from renewing that contract.

The Chairman: I wonder if Mr. Schultz could help us on this, because it is the one thing that concerns me as much as anything else. I am sorry that we have gone so late without getting to the nub of this. It seems to me that the surplus tests cannot be applied by the NEB in a non-restricted period. In other words, you have to get into a restricted period before you can really apply it. Also, the proportionality provisions could be triggered in times of abundance as well as times of shortage. Can the NEB, in your understanding of it, under this proportionality provision, look ahead down the road and say, "We are going to put a surplus test on our gas and not allow the marketplace to fulfil any more contracts than we have presently with the United States because we think that we will be running short of a necessary surplus if we do that"?

Mr. Schultz: Mr. Chairman, I will give you a legal answer. The only reason I say it is a legal answer is because, in a competitive market, there are other factors that come into play and are perhaps even more important than the legal answer but let me give you the legal answer. The legal answer, from my understanding of the Free Trade Agreement, and having reviewed that agreement in light of GATT, in light of the National Energy Board Act and the board's existing procedures, is that, with certain qualifications, the board legally could develop a kind of a surplus test, if you like. I am not sure that is an appropriate word in this context, but let us use it anyway.

The Chairman: Surplus or assured supply in the future, or something.

Mr. Schultz: That's right. It could look down the road with a view to seeing where we are going with our gas reserves, as part of its determination as to whether licences should be issued. In doing that, you have to have regard for proportionality. Now, in any circumstance in which the Government of Canada, through any of its agencies, is restricting the export of natural gas—and I will stick with gas because, unfortunately, I know more about it than oil, but I will try to apply it to oil, if you like—through a restrictive practice such as licensing, then proportionality applies and it applies both in times of abundance, as you have said, and in times of shortage. I think it is a popular misconception, and perhaps it is because of our concern with shortages, that we have focused on proportionality in times of shortage. If you actually look at GATT and you look at article 11 and see that a restrictive practice such as export licensing is *prima facie* offensive to GATT, then you have to find some exception in GATT to justify that and, as I said in my opening statement, without really boring you with the details, I think you can find those justifications. Then you look at the fact that we have restricted ourselves in the Free Trade Agreement, undoubtedly for good reasons. In this agreement,

[Traduction]

ne les connais pas ces raisons, mais si elles ne sont pas valables, c'est un autre aspect de l'Accord de libre-échange qui pourrait en souffrir, n'est-ce pas? De sorte qu'il ne suffirait pas de dire: nous refusons de renouveler le contrat.

M. Gobert: Oui, il faut nous expliquer et nous pourrions toujours invoquer l'épuisement d'une ressource non renouvelable, comme nous le permettent les règlements du GATT.

Le président: Peut-être que M. Schultz pourrait nous éclairer à ce sujet car cet aspect m'intéresse autant que tout autre. Dommage que nous n'ayons pas réglé la question avant maintenant. Je pense que l'ONE ne pourra demander de procéder à des tests pour établir les excédents pendant une période de non-restriction. Autrement dit, il faut être en période de restriction pour procéder à ces tests. De même, les dispositions concernant l'accès proportionnel pourraient être invoquées aussi bien en période d'abondance qu'en période de pénurie. À votre avis, aux termes de cette disposition, l'ONE pourrait-il décider de procéder à un test pour déterminer les excédents de gaz et refuser aux fournisseurs de conclure de nouveaux contrats avec les États-Unis parce que nous serions alors privés des excédents dont nous avons besoin?

M. Schultz: Monsieur le président, je vais vous donner le point de vue juridique. Et si je parle de point de vue juridique, c'est que dans un marché concurrentiel, d'autres facteurs entrent en ligne de compte, des facteurs peut-être plus importants que le point de vue juridique. Voici ma réponse. D'après ce que je sais de l'Accord de libre-échange, après l'avoir examiné à la lumière du GATT, de la Loi sur l'Office national de l'énergie et de ses méthodes de travail, l'Office pourrait appliquer légalement, mais sous certaines réserves, une sorte de test d'excédents. Je ne sais pas si c'est le bon mot, mais appelons-le ainsi.

Le président: Excédents ou approvisionnements garantis pour l'avenir ou quelque chose du genre.

M. Schultz: C'est cela. L'Office pourrait vouloir se renseigner sur l'état de nos réserves de gaz puisqu'il doit les connaître avant d'émettre des permis d'exportation. Ce faisant, il lui faut tenir compte de l'accès proportionnel. Si le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire d'un de ses organismes, limite l'exportation du gaz naturel—je m'en tiendrai au gaz car je connais beaucoup mieux ce domaine-là que le pétrole—en ayant recours à une pratique restrictive telle que la délivrance des permis, dans ce cas l'accès proportionnel s'applique à la fois en période d'abondance et de pénurie. Je pense que c'est souvent à tort, peut-être parce que nous nous inquiétons des pénuries, que nous ayons insisté sur l'accès proportionnel en période de pénurie. Si vous examinez l'article 11 des règlements du GATT, vous pouvez constater qu'une pratique restrictive telle que le recours à des licences d'exportation, va carrément à l'encontre de cet accord. Dans ce cas il faut chercher quelques exceptions dans les règlements du GATT pour justifier ces pratiques et, comme je l'ai dit dans mon exposé liminaire, sans entrer dans les détails, je pense qu'il est possible de trouver ces justifications. Ensuite, il faut se rappeler que nous nous sommes engagés dans le cadre d'un accord de libre-

[Text]

the key to that is proportionality so that if we wanted to freeze exports at historic levels, we would also have to do the same thing, in fairness, to the domestic market. If we allowed the domestic market to increase without allowing applications for exports to come forward or while denying applications for exports at the same time, you would throw the proportions out of balance so that the government would have to be prepared to issue new export licences as the domestic market grows, at least to maintain—

The Chairman: That I quite understand but my question is, would it not be prudent for Canada, and would it not be able, under this agreement, to say, "We are presently exporting one-third of our total production of natural gas to the United States and we do not want that to grow to two-thirds, because if it ever did, we would be stuck badly. If we had a crisis, and so we are going to put on a surplus test and keep our exports to the United States at not more than the present level of 35 per cent? Of course, if our consumption went up, theirs could also. You say that is possible?

Mr. Schultz: In my view the legal answer is "yes". I think there are a lot of things that could be said as to why one would not want to do that, as public policy, but on the legal issue, my answer is "yes".

The Chairman: You say legally we could do it, quite apart from public policy?

Mr. Schultz: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I ask a supplementary question?

The Chairman: Yes. I do want to get to Senator Sinclair. He has been on my list for a very long time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, I see. I am sorry.

Senator Sinclair: No, no. I am a new boy here and have just spent 40 years in the business.

The Chairman: Not 40 years in the Senate? You do not want to ask a question, Senator Sinclair?

Senator Sinclair: No.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I will ask just one question because I know that Senator MacEachen has some questions. I am asking this question of Mr. Schultz. Let us move ahead to about 1994 and let us assume that, quite precipitously, OPEC decides to reduce the quantity of oil made available on the world market. There is thus a potential shortage of oil in eastern Canada. The same supply consideration affects the supply of oil in the United States. Is it correct that, because of the proportionality rule, we would be unable to cut back on our exports to the United States to any degree greater than our cutbacks to consumers within Canada?

Mr. Schultz: The cutback would have to apply proportionately to both domestic and export shipments, having regard for the historic period that is the relevant base.

[Traduction]

échange, sans aucun doute pour de bonnes raisons. Le facteur important dans cette entente c'est l'accès proportionnel car si nous avions voulu geler les exportations aux niveaux tendanciels, en toute justice il aurait fallu faire la même chose pour le marché intérieur. Si nous laissons le marché intérieur se développer en refusant de recevoir des demandes d'exportation ou d'y donner suite, les proportions sont toutes chambardées de sorte que le gouvernement devrait émettre de nouveaux permis d'exportation à mesure que se développe le marché intérieur, au moins pour maintenir . . .

Le président: Je veux bien, mais en vertu de l'Accord, pourrions-nous décider, simplement par prudence, considérant que nous exportons un tiers de notre production totale de gaz naturel aux États-Unis et ne voulant pas aller jusqu'aux deux tiers, car en période de crise, c'est nous qui en souffririons, que nous allons donc procéder à un test d'excédents tout en gardant nos exportations au niveau actuel, soit 35 p. 100. Bien sûr, si notre consommation augmentait la leur pourrait faire de même. Vous dites que c'est possible?

M. Schultz: Du point de vue légal, ma réponse est oui. Je pense qu'il y a bien des raisons que l'on pourrait invoquer pour ne pas procéder ainsi dans le cadre de notre politique nationale, mais pour ce qui est de l'aspect légal de la question, ma réponse est oui, nous pourrions le faire.

Le président: Donc, légalement nous pourrions le faire, même si cela ne cadrerait pas avec notre politique nationale?

M. Schultz: En effet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puis-je poser une question supplémentaire?

Le président: Oui, mais je dois donner la parole au sénateur Sinclair qui est sur ma liste depuis longtemps.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ah, je vois. Excusez-moi.

Le sénateur Sinclair: Non, non. Je suis nouveau ici même si j'ai consacré quelque 40 ans aux affaires.

Le président: Pas 40 ans au Sénat? Vous n'avez pas de question à poser, sénateur Sinclair?

Le sénateur Sinclair: Non.

Le président: Sénateur Stewart. Ensuite nous devrions laisser aller nos invités.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui. Je n'ai qu'une question à poser, car je sais que le sénateur MacEachen en a quelques-unes. Je m'adresse à M. Schultz. Disons que nous sommes en 1994, et supposons également que l'OPEP décide de réduire les quantités de pétrole qu'elle vend sur le marché mondial. L'est du Canada pourrait donc manquer de pétrole. La même chose pourrait valoir pour les États-Unis. Est-il vrai, à cause du principe de l'accès proportionnel, que nous ne pourrions réduire nos exportations aux États-Unis dans une proportion plus élevée que nous le ferions pour notre consommation intérieure?

M. Schultz: La réduction devrait être proportionnelle à la fois aux ventes intérieures et aux exportations, compte tenu de la période antérieure qui sert de base de comparaison.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Consequently, we might have cold areas of North America with a severe cut-back on oil. Of course, because this is a sudden change, we would not have natural gas pipelines in place. At the same time, we would be shipping oil, and indeed gas, to California, is that correct?

Mr. Schultz: We have moved from a hypothetical question, which called for a legal answer, to one which assumed, I think, stated facts. In answering your first question, I should also have noted that, from what I have seen with respect to the International Energy Agreement, the kind of serious shortage that you are postulating and which, I think, would have to underly the scenario to which you are referring, would trigger that agreement. Therefore, proportionality under the Free Trade Agreement is really irrelevant in that context. In fact, to some extent in the present context, the Free Trade Agreement is probably irrelevant to the oil trade business. I do not mean that in the sense that it is not important from the point of view of investor confidence, and so on, but I mean that, in terms of the licencing, there are no oil export licences that I am aware of that involve a short-term trade. The National Energy Board's practices with respect to orders are non-restrictive so that they probably do not constitute effective restrictions on exports. They are there really for monitoring purposes, as much as anything else. You have to get back into this marketplace if you want to start doing something with it and I think that raises a lot of serious questions, quite apart from the Free Trade Agreement, as to how and why one would want to get back into what effectively is a free marketplace between Canada and the United States in oil. I think proportionality is really only one issue that one would want to think about from a public policy perspective, when considering how to go about that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Are you telling the committee that, in your considered opinion, there is no real difference between the International Energy Agreement and the proportionality requirements of the Free Trade Agreement?

Mr. Schultz: No, sir. That was not what I meant to say. What I meant to say was that the conditions that trigger the International Energy Agreement, such as the kind of severe shortage you were postulating, would probably trigger the International Energy Agreement and it would apply probably rather than the Free Trade Agreement because the Free Trade Agreement indicates that that agreement supersedes in a case of conflict.

Senator MacEachen: If the council of members in the IEA refused to implement the agreement, which is their entitlement, then of course the Free Trade Agreement would be very much relevant because it requires a decision of the council of IEA to implement any of this. On one occasion, they refused to do so.

Mr. Schultz: You have gone beyond my level of appreciation of that agreement. Just going back to the issue of proportionality, if we assume that we do not have to worry about the International Energy Agreement kicking in, then the principle of proportionality would apply in the same sort of way as I was

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Des régions de l'Amérique du Nord pourraient donc souffrir du froid en cas de pénurie grave. Et comme la crise pourrait être subite, nous n'aurions pas de gazoducs en place. Pourtant, nous continuerions de vendre du pétrole et même du gaz, à la Californie par exemple?

M. Schultz: Nous sommes passés d'une question hypothétique qui réclamait une réponse juridique, à une autre qui suppose une situation donnée. En répondant à votre première question, j'aurais dû signaler que d'après ce que je sais de l'Accord international sur l'énergie, le type de pénurie grave que vous supposez et qui serait à la base du scénario dont vous parlez, mettrait en branle cet accord. Dans une situation semblable, la règle de l'accès proportionnel inscrite dans l'Accord de libre-échange ne s'appliquerait pas. Dans une certaine mesure, dans le contexte actuel, l'Accord ne s'applique peut-être pas au commerce du pétrole. Je ne veux pas dire par là qu'il n'est pas important pour celui qui veut investir et pour d'autres, mais pour ce qui est des licences, à ma connaissance, il n'y a pas de licence d'exportation qui concerne des contrats à court terme. Les pratiques de l'Office national de l'énergie en ce qui concerne les commandes ne sont pas restrictives de sorte qu'elles ne constituent pas des restrictions réelles aux exportations. Elles sont là essentiellement à des fins de contrôles. C'est sur le marché qu'il faut agir si vous voulez faire quelque chose, je pense que cela soulève beaucoup de questions qui n'ont aucun lien avec l'Accord de libre-échange, sur ce qui pourrait inciter quelqu'un, et la façon dont il s'y prendrait, pour agir sur le libre marché du pétrole qui existe entre le Canada et les États-Unis. Je pense que l'accès proportionnel n'est qu'une question sur laquelle on pourrait réfléchir dans une perspective de politique nationale.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Voulez-vous dire que, tout bien réfléchi, il n'existe pas de véritable différence entre l'Accord international sur l'énergie et les modalités de l'accès proportionnel prévu par le libre-échange?

M. Schultz: Non, monsieur. Ce n'est pas ce que je voulais dire. A mon avis, certaines conditions, par exemple une grave pénurie comme celle que vous avez envisagée, déclencheraient sans doute l'Accord international sur l'énergie qui l'emporterait sans doute sur l'Accord de libre-échange parce que ce dernier reconnaît que l'autre a la priorité en cas de conflit.

Le sénateur MacEachen: Si le conseil des membres de l'AIE refusait d'appliquer l'accord, ce qui est leur droit, dans ce cas, l'Accord de libre-échange est très utile parce qu'il exige une décision du conseil de l'AIE pour donner suite à l'une ou l'autre de ces dispositions. À une occasion, le conseil a refusé.

M. Schultz: Vous soulevez là des aspects de l'accord auxquels je n'avais pas pensé. Pour revenir à la question de l'accès proportionnel, en supposant que nous n'ayons aucune inquiétude en ce qui concerne l'Accord international sur l'énergie, alors le principe de l'accès proportionnel s'appliquerait de la

[Text]

saying for gas, which is that what one has to do has to be fair for both domestic and exports in proportion to the historic level of shipments.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Notwithstanding that some of your consumers are Canadians living in a cold climate with no readily available alternative fuels?

Mr. Schultz: The law does not identify who is cold and who is not but, presumably, the public policymakers at the time will address the question of who is going to get it on both sides of the border because there are people freezing every winter south of the border as well.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Surely, you want to make a law which is suitable to the circumstances. You seem to be admitting that the circumstances would be quite different.

Mr. Schultz: We have laws now which I do not think can fully address the concern you have raised. We have, as has been mentioned several times this evening, people in eastern Canada who are heavily dependent on oil and I do not know what law of Canada, that is presently being applied, would assist in the event of some serious catastrophe in the Middle East that cut off supplies to virtually the rest of the world. It is the kind of catastrophe that will have an impact on everyone everyone is going to be impacted by and it is the kind of situation where I would expect all governments to put their heads together to solve. In those kinds of scenarios, the kinds of rules that one is trying to develop in a Free Trade Agreement are irrelevant. Those are the kinds of things which are beyond normal trading relationships. What I view the Free Trade Agreement as attempting to accomplish is to establish a set of rules so that people who are trading in normal or relatively normal circumstances will know what those rules are. I think the agreement does go some distance to doing that. Proportionality does have serious implications for the way in which we go about managing our energy resources, but, as I think I have attempted to indicate, those implications, once they are recognized in the appropriate context, can be managed and dealt with in a prudent fashion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, I do not know what that means. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I think I must say that we should try to bring this to an end by 7:30. We will then be half an hour over our regular time then. Subject to that, I will recognize Senator MacEachen.

Senator MacEachen: I am reminded of a comment Mr. St. Laurent made when he was Prime Minister and we were embroiled in some difficult public policy question. He said, "Everybody is so confused that I think I am in a position to make a decision." I hope I am in a position, not to make a decision but to ask a question. Listening to Mr. Gobert, I reached the conclusion that proportionality is a meaningless benefit to the United States because, insofar as gas is concerned, it will never be invoked because supply is abundant.

The Chairman: That is not quite right. I will give you an example. Anyway, please go ahead.

[Traduction]

même façon que pour le gaz. Il faut faire preuve d'équité en déterminant les niveaux de consommation intérieure et d'exportation en fonction du niveau tendenciel des expéditions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Même si vos clients canadiens qui habitent un pays froid, ne peuvent avoir accès rapidement à un autre combustible?

M. Schultz: La loi ne dit rien quant à la rigueur du climat, mais sans doute que les législateurs décideront à ce moment-là qui recevra du pétrole des deux côtés de la frontière, car à tous les hivers même chez nos voisins du sud, il arrive que des gens souffrent du froid.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien sûr, vous voudriez faire une loi qui s'adapte aux circonstances. Vous semblez admettre que ces circonstances seraient fort différentes.

M. Schultz: Je ne pense pas que les lois actuelles puissent répondre à toutes les préoccupations que vous avez soulevées. Comme je l'ai dit à plusieurs reprises ce soir, les habitants de l'est du Canada dépendent largement du pétrole, et je me demande bien laquelle de nos lois en vigueur serait utile en cas de catastrophe au Moyen-Orient qui priverait de pétrole une bonne partie du monde. Presque tous les pays seraient touchés. J'espère qu'en pareilles circonstances, tous les gouvernements mettraient leurs ressources en commun pour faire face à la situation. Dans des situations semblables, les règles élaborées dans un accord de libre-échange, ne valent pas cher. Ces situations sortent en effet du cadre ordinaire des échanges commerciaux. L'objet de l'Accord de libre-échange est d'établir un ensemble de règles qui s'appliqueraient dans des circonstances normales ou presque. Je pense qu'il y parvient assez bien. L'accès proportionnel aura de graves répercussions sur la façon dont nous gérons nos ressources énergétiques, mais, comme j'ai tenté de vous l'indiquer, ces conséquences une fois placées dans leur contexte, peuvent être gérées et traitées avec prudence.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Eh bien, je ne sais pas ce que cela veut dire. Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je pense que nous devrions en avoir terminé à 19 h 30. Nous aurons une demi-heure de retard par rapport à notre horaire habituel. Ceci dit, je donne la parole au sénateur MacEachen.

Le sénateur MacEachen: Je me souviens d'une observation que faisait un ancien premier ministre, M. St-Laurent, quand nous étions au beau milieu d'un problème difficile à résoudre. Il disait: «Tout le monde est tellement mêlé que je crois pouvoir prendre une décision». J'espère être en mesure non pas de prendre une décision mais de poser une question. En écoutant M. Gobert, j'ai conclu que l'accès proportionnel n'était pas avantageux pour les États-Unis, car dans le domaine du gaz, ils en ont tellement qu'ils ne l'invoqueront jamais.

Le président: Vous me permettez d'en douter. Je peux vous donner un exemple. Mais poursuivez pour l'instant.

[Text]

Senator MacEachen: I am referring this to Mr. Gobert, according to my interpretation of his testimony. Insofar as the IEA oil is concerned, the IEA is there, it would come into effect, and, therefore, the obligations under the Free Trade Agreement are not very applicable. I gather that was the burden of his comment, which prompts me to ask myself, "Well, why the hell do the Americans want this proportionality if it is a will-o'-the-wisp?" Do they normally seek—how do you say the plural of will-o'-the-wisp?—wills-o'-the-wisp? But then, having digested that, I come to our distinguished lawyer, who I thought said that proportionality applied both in abundance and in shortage, legally, which changed my perspective on the former testimony. Then I really got exploded when I thought that Mr. Schultz said that, despite all that had been previously said, we still had the authority, notwithstanding proportionality, to freeze Canadian exports at a predetermined level, perhaps one-third, and to say that we would go no further. Did you say that?

Mr. Schultz: The one-third is the significant part of the question, which I answered because, when the question was first put to me in terms of freezing it at a certain level, I indicated that that would not necessarily apply if domestic demand was increasing. However, if you say you are going to hold it to one-third, and if one-third is the historic level, then, if domestic demand is going up, the one-third is going to increase in volumetric terms, in absolute terms. If your domestic demand declines, then you can ratchet down the exports and maintain the one-third. It is a funny concept to work into it. I do not think it is a will-o'-the-wisp.

Senator MacEachen: I did not apply the will-o'-the-wisp to your search.

Mr. Schultz: No. I understood that.

Senator MacEachen: I applied it to the Americans.

Mr. Schultz: I think that it is important from an American perspective, not because proportionality is such an easy thing to apply. Bear in mind that it would also apply to American exports of energy goods to Canada, so that if one were looking at our security of supply, one might wish to consider what goods are available from the United States that we might wish to get.

Senator MacEachen: That is what I wanted to ask also. Do we as Canadians benefit from proportionality?

Mr. Schultz: Theoretically.

Senator MacEachen: Just theoretically?

Mr. Schultz: Yes, because, as a practical matter, most of the energy trade is north-south. There is only a limited amount of imports of oil, as I understand it, coming in from the United States. There have been developments in the oil business that would permit increased flows of oil into Canada, and that might be something that would become relevant in this kind of situation.

Senator MacEachen: Thank you. I am also concerned that I misunderstood the testimony on the role of the National Energy Board. It had been my impression, from previous testimony, that the National Energy Board really had no teeth to

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: J'expliquais à M. Gobert, la façon dont j'ai compris ses propos. Pour ce qui est de l'Accord international sur l'énergie, si celui-ci entrerait en vigueur, il annulerait les obligations prévues dans l'Accord de libre-échange. Je pense que c'est l'essentiel de son message qui m'a amené à me demander ceci: «Pourquoi donc les Américains tiennent-ils à cet accès proportionnel puisqu'il sera futile pour eux? Est-ce que c'est le genre de choses qui les intéresse généralement? Ceci dit, je reviens à notre distingué avocat qui a dit, je pense, que l'accès proportionnel s'appliquait d'un point de vue légal à la fois en période d'abondance et de pénurie, ce qui change mon interprétation du témoignage précédent. J'ai littéralement bondi quand j'ai cru entendre M. Schultz dire, en dépit de tout ce qui avait déjà été dit, que nous avions toujours le pouvoir, malgré la règle de l'accès proportionnel, de bloquer les exportations canadiennes à un niveau déterminé, peut-être le tiers. Est-ce cela que vous aviez dit?

M. Schultz: Le tiers, c'est le point important de la réponse que j'avais donnée parce que lorsqu'on m'a demandé ce qu'il en était de bloquer les exportations à un certain niveau, j'ai dit que cela ne pourrait pas nécessairement se faire si la demande intérieure continuait de croître. Cependant, si vous dites que les exportations seront maintenues au tiers parce que c'est le niveau antérieur, et si la demande intérieure s'accroît, il faudra que le tiers soit dépassé en volume, en termes absolus. Si la demande intérieure diminue, les exportations, qui continuent de représenter un tiers, diminuent également. C'est un principe assez curieux, mais je ne crois pas que ce soit une fantaisie.

Le sénateur MacEachen: Quand j'ai dit cela, je ne parlais pas de vos recherches.

M. Schultz: Je sais.

Le sénateur MacEachen: Je parlais des Américains.

M. Schultz: C'est important du point de vue américain, et non parce que la proportionnalité est un principe facile à appliquer. Il ne faut pas oublier qu'il s'appliquerait également aux exportations américaines de biens d'énergie au Canada, ce qui fait que pour assurer la sécurité de nos approvisionnements, il serait utile de savoir quels produits américains nous souhaiterions nous procurer.

Le sénateur MacEachen: Je voulais aussi parler de cela. Les Canadiens vont-ils profiter de la proportionnalité?

M. Schultz: Oui, en principe.

Le sénateur MacEachen: Seulement en principe?

M. Schultz: Oui, parce qu'en pratique, la majeure partie du commerce de l'énergie se fait du nord au sud. Si j'ai bien compris, le Canada n'importe qu'une quantité limitée de pétrole des États-Unis. Cependant, certains faits nouveaux qui se sont produits dans le secteur pétrolier permettraient au Canada d'importer plus de pétrole, et il se pourrait que nous devions en tenir compte.

Le sénateur MacEachen: Merci. Je crains également d'avoir mal compris ce qui a été dit au sujet du rôle de l'Office national de l'énergie. Les témoignages précédents m'avaient donné l'impression que l'Office n'était vraiment pas en mesure

[Text]

impose a surplus test, that it might make findings and look at things and sound alarms but could not say, "We have a surplus test. Therefore, we will not authorize any further shipments." That was my understanding of the impact of the Free Trade Agreement. Are you telling me that under the Free Trade Agreement there is still an ability for the National Energy Board to apply a surplus test and, having applied it, to say, "No more exports"?

Mr. Schultz: I do not want to spend a great deal of time elaborating but, in my view, the Free Trade Agreement restricts our ability, under 904 to impose quantitative restrictions of the type that are involved with export licensing and it restricts it in the manner set out, the key to which is proportionality. Therefore, if you say that we have a certain proportion of exports to domestic shipments, and let us say it is 40 per cent, then when you apply your licensing, whatever you do and however rigid or relaxed you wish to be about it the 40 per cent is a factor that has to be taken into account. You cannot ratchet it down below that 40 per cent unless, for some reason, the commercial arrangements fall apart and people simply lose their contracts because of commercial difficulties.

Senator MacEachen: So they can apply a surplus test under the limits of proportionality?

Mr. Schultz: Yes, sir.

Senator MacEachen: Which is a very severe limitation.

Mr. Schultz: The proportionality?

Senator Sinclair: No. Within the limits of it.

Mr. Schultz: Yes.

Senator MacEachen: That is my editorial comment.

Mr. Schultz: You are saying that proportionality is a severe limitation on the application of a surplus test?

Senator MacEachen: Yes.

Mr. Schultz: Yes. There is no question that it is significant. As I indicated, it is something that, once you recognize it, you take it into account. In fact, I suggested in my opening statement that the implications of proportionality are such that one could make a strong case for the continued activities of an agency such as the National Energy Board looking into the future to ensure that when commitments are made, those commitments can be kept. That is not only a benefit to Canadians; it is a benefit to export customers. That does not in itself imply that you are going to approach licensing in a particularly restrictive fashion. It means that you are going to approach it in a prudent fashion, having regard for the obligations that you are undertaking when you begin to license exports into a particular market.

The Chairman: So that Senator MacEachen will not accuse me of trying to give testimony, I will phrase this in the form of a question. Would the proportionality provision here apply

[Traduction]

d'imposer un critère relatif aux excédents, qu'il pourrait simplement examiner la situation, tirer des conclusions et sonner l'alarme sans pouvoir appliquer le critère des excédents ni pouvoir interrompre les livraisons. À ce que j'ai compris, l'Accord aurait cet effet. Êtes-vous en train de nous dire qu'aux termes de l'Accord de libre-échange, l'Office national de l'énergie pourrait continuer d'appliquer un critère relatif aux excédents et, au besoin, interdire les exportations?

M. Schultz: Je ne voudrais pas vous assommer avec des détails, mais à mon avis, l'article 904 de l'Accord de libre-échange limite la mesure dans laquelle nous pouvons imposer des restrictions quantitatives du genre de celles que nous appliquons dans le cadre de l'émission des permis d'exportation, et il la limite de la façon prévue par l'Accord, c'est-à-dire par la proportionnalité. Par conséquent, si nous autorisons l'exportation d'une certaine partie seulement du volume vendu sur le marché intérieur—supposons que ce soit 40p. 100—il faudra tenir compte de ce facteur de 40p. 100 dans l'émission des permis d'exportation, quoi que nous fassions et que nous fassions preuve de souplesse ou de fermeté. Nous ne pourrions pas autoriser des exportations de moins de 40p. 100, sauf si, pour une raison ou une autre, les accords sur le commerce sont résiliés et que les intéressés perdent leurs contrats à cause de difficultés commerciales.

Le sénateur MacEachen: L'Office peut donc appliquer le critère des excédents dans les limites autorisées par la proportionnalité?

M. Schultz: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Ce qui est une restriction très forte.

M. Schultz: Vous parlez de la proportionnalité?

Le sénateur Sinclair: Non, des limites qu'elle autorise.

M. Schultz: C'est exact.

Le sénateur MacEachen: Voilà ce que je voulais dire.

M. Schultz: Vous voulez dire que le principe de la proportionnalité limite gravement l'application du critère des excédents?

Le sénateur MacEachen: C'est cela.

M. Schultz: Vous avez raison. Cela ne fait aucun doute. Comme je l'ai dit, une fois la proportionnalité acceptée, nous devons en tenir compte. En fait, dans ma déclaration préliminaire, j'ai dit que la proportionnalité a de telles implications qu'on pourrait facilement justifier le maintien d'un organisme comme l'Office national de l'énergie, qui serait chargé de faire en sorte que nous puissions honorer nos engagements. Ce ne serait pas avantageux uniquement pour les Canadiens, mais aussi pour les clients de nos exportateurs. Cela ne signifie pas que vous devrez vous montrer particulièrement restrictifs dans l'octroi des permis d'exportation, mais simplement que vous devrez être prudents, en raison des engagements déjà pris, lorsque vous émettrez des permis d'exportation à l'égard d'un marché donné.

Le président: Afin que le sénateur MacEachen ne puisse m'accuser de tenter de témoigner, je vais formuler cette observation comme une question. En 1972, dans ma province, la

[Text]

should a situation again arise such as arose in my province of British Columbia in 1972, where the timing element happened to be coincidental and had nothing to do with OPEC, nothing to do with the NEP? There was a phenomenon which I described to the public as water in the gas field in northern British Columbia which reduced the ability to pump gas from a field of wells supplying West Coast Transmission by something like 15 per cent, and it would take a year or two to cure the problem—a pure force majeure by any legal definition. The B.C. government of Mr. Bennett at the time, decreed and instructed West Coast that it would not cut back all of its customers equally 15 per cent, including Canadian and American customers, but would take it all out of the American customers only, which created a large scream in the United States. Would this proportionality test prevent that type of action by Canada?

Mr. Schultz: Yes, it would. It would prevent the loading of the complete shock of shortage, however caused, on the export market. I might note that the customers of West Coast and the U.S. northwest still remember that event. In a recent hearing before the NEB, a great many local distribution companies filed submissions with the Board pointing out the hardship and the upset it had caused them. Therefore, they still have difficulty trusting the reliability of Canadian gas supplies, but this kind of provision goes some distance perhaps in assuaging those doubts.

The Chairman: That would be one reason why the Americans might want this provision in.

Senator MacEachen: You made an earlier comment, Mr. Chairman, saying it would not be loaded on the export market. You made an interjection which I did not clearly hear.

Senator Sinclair: Could it be loaded on.

The Chairman: No; I inquired whether the same thing happen as happened then under the proportionality provision, and the witness said that no, it could not.

Senator MacEachen: And you said, "That is why it is there."

The Chairman: I said that it could well be one of the reasons why it is there.

Senator MacEachen: And that removes to some extent my conclusion that it is all the will-o'-the-wisp of the Americans.

The Chairman: No, quite not. It is a very good reason why the Americans would want it.

Senator MacEachen: That's what I said.

The Chairman: It is the example I have just given.

Senator MacEachen: I revised mine a bit.

[Traduction]

Colombie-Britannique, il s'est produit un événement qui a coïncidé avec la crise du pétrole, mais qui n'avait rien à voir avec l'OPEP ni avec l'ONE; comme je l'ai alors expliqué publiquement, il y avait de l'eau dans le gisement de gaz du nord de la province et cela a réduit d'environ 15 p. 100 les quantités de gaz extraites d'un champ de puits qui approvisionnait West Coast Transmission. Comme il allait falloir un ou deux ans pour régler le problème, c'était un cas indiscutable de force majeure, aux yeux de la loi; le gouvernement de la province, dirigé à l'époque par M. Bennett, a émis un décret ordonnant à la West Coast Transmission de ne pas réduire uniformément l'approvisionnement de tous ses clients, c'est-à-dire de ne pas réduire de 15 p. 100 l'approvisionnement des clients canadiens et américains, mais de réduire uniquement ses livraisons de gaz à ses clients américains, ce qui a provoqué un tollé de protestations aux États-Unis. Si une telle chose se reproduisait aujourd'hui, la disposition relative à la proportionnalité s'appliquerait-elle et empêcherait-elle le Canada d'agir de la même façon?

M. Schultz: Oui. Elle l'empêcherait de faire subir les conséquences de la pénurie, quelle qu'en soit la cause, uniquement au marché d'exportation. D'ailleurs, les clients de la West Coast Transmission et les abonnés du gaz du nord-ouest des États-Unis se rappellent encore cette affaire. Lors d'une audience récente de l'ONE, beaucoup de distributeurs locaux ont déposé devant l'Office des mémoires rappelant les difficultés et la colère qu'elle avait engendrées; par conséquent, il leur est encore difficile aujourd'hui de croire à la fiabilité de l'approvisionnement en gaz canadien, mais cette disposition contribuera peut-être à les rassurer un peu.

Le président: C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les Américains y tiennent tant.

Le sénateur MacEachen: Tout à l'heure, monsieur le président, vous avez dit quelque chose comme «on ne pourrait faire subir la pénurie uniquement au marché d'exportation». J'ai mal entendu, mais vous avez dit quelque chose comme cela.

Le sénateur Sinclair: Vouliez-vous savoir si l'on pourrait faire subir la pénurie au marché d'exportation?

Le président: Non, j'ai demandé si la même chose pourrait se produire, compte tenu de la disposition relative à la proportionnalité, et le témoin a dit que non.

Le sénateur MacEachen: Et vous avez dit que c'est la raison pour laquelle cette disposition figure dans l'Accord.

Le président: J'ai dit que cela pourrait bien être l'une des raisons de sa présence.

Le sénateur MacEachen: Et cela infirme dans une certaine mesure ma conclusion voulant que ce ne soit qu'une fantaisie des Américains.

Le président: Ce n'est pas du tout une fantaisie. Cet événement est pour les Américains une excellente raison de tenir à la proportionnalité.

Le sénateur MacEachen: C'est ce que j'ai dit.

Le président: C'est l'exemple que je viens de donner.

Le sénateur MacEachen: Je suis revenu un peu sur ma conclusion.

[Text]

The Chairman: With that, I think we must now bring this hearing to a close.

Senator Sinclair: Before we do so, Mr. Chairman, I would like to make one comment. I was disturbed to hear the witness say that TransCanada Pipelines and the producers did not know what they were doing when they entered into these contracts.

Mr. Gobert: I think you are referring to my comment. I did not say that they did not know what they were doing, but that those were 20 year contracts. The market conditions have now changed, as well as the regulations that existed at the time the contracts were signed. Canada has chosen to take the point of view that these contracts will be honoured, and we are trying to deal with those contracts and still move into the deregulated environment. The United States has taken a somewhat different viewpoint in that contracts are being abrogated by purchasers.

The Chairman: Thank you, Senator Sinclair.

Senator Sinclair: The world changes.

The Chairman: The world changes, yes. That is what I took his earlier answer to be, in effect.

Senator Sinclair: I am glad to hear that, because it can change again too, Mr. Chairman. I was a director of Air Canada Limited and worried about whether we could meet our commitments.

The Chairman: Air Canada or TransCanada.

Senator Sinclair: Or both.

The Chairman: I thought you were a director of CPA. I didn't know that you were a director of Air Canada.

Senator Sinclair: Back in 1937.

Senator MacEachen: Every conclusion from this valuable testimony illustrates that the FTA would be applicable where the IEA would not.

The Chairman: Yes. In the example I have just given it has nothing to do with the IEA.

Senator MacEachen: So that has to be taken into account. Thank you for your testimony. It was very relevant.

The Chairman: With that, gentlemen, I thank you very much for coming, some of you from a great distance, to be with us this afternoon and evening. We thank you for your stimulating testimony. It was very much appreciated.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Je crois que cela met fin à notre séance.

Le sénateur Sinclair: Avant de terminer, monsieur le président, je voudrais faire un commentaire. J'ai été un peu secoué lorsque le témoin a dit que le TransCanada Pipelines et les producteurs ne savaient pas ce qu'ils faisaient lorsqu'ils ont signé ces contrats.

M. Gobert: Vous faites allusion à mon témoignage. Je n'ai pas dit qu'ils ne savaient pas ce qu'ils faisaient, mais qu'il s'agissait de contrats de 20 ans. Les conditions du marché ainsi que les règlements en vigueur, ont changé depuis que ces contrats ont été signés. Le Canada a décidé que les contrats devaient être honorés, et c'est ce que nous nous efforçons de faire, en dépit de la déréglementation. Aux États-Unis, c'est quelque peu différent, en ce sens que les acheteurs résilient leurs contrats.

Le président: Je vous remercie, sénateur Sinclair.

Le sénateur Sinclair: Le monde est en pleine évolution.

Le président: C'est exact. C'est ce que j'avais retenu de la première réponse.

Le sénateur Sinclair: Je suis heureux de l'entendre, parce que le monde pourrait changer encore, monsieur le président. J'ai été directeur d'Air Canada Ltée et à l'époque, je me demandais si nous pourrions honorer nos engagements.

Le président: Air Canada ou TransCanada?

Le sénateur Sinclair: Les deux.

Le président: Je croyais que vous aviez été directeur de l'APC. Je ne savais pas que vous aviez été directeur d'Air Canada.

Le sénateur Sinclair: En 1937.

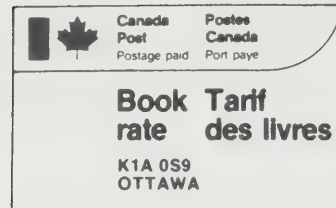
Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, nous devons retenir de ce témoignage important que l'Accord de libre-échange s'appliquera dans les pays non visés par l'AIE.

Le président: C'est exact. Dans l'exemple que je viens de donner, il serait complètement indépendant de l'AIE.

Le sénateur MacEachen: Il faut donc tenir compte de cela. Je vous remercie de votre témoignage. Il était très à-propos.

Le président: Messieurs, je vous remercie infiniment d'être venus témoigner; certains d'entre vous sont venus de loin et je les en remercie. Votre témoignage était très intéressant. Nous vous en sommes très reconnaissants.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

4:00 p.m.

Professor Bruce Wilkinson, Department of Economics, University of Alberta.

5:15 p.m.

Dr. Gerry Angevine, Executive Director, Canadian Energy Research Institute, Calgary, Alberta;

Mr. Wilf Gobert, Energy Analyst, Peters and Co. Ltd., Calgary, Alberta;

Mr. Nick Schultz, Lang, Michener, Lash and Johnston, Barristers and Solicitors, Ottawa, Ontario;

Dr. Eric Sievwright, President, Eric Sievwright and Associates Ltd., Toronto, Ontario.

16 heures

M. Bruce Wilkinson, Département des sciences économiques, Université de l'Alberta.

17 h 15

M. Gerry Angevine, directeur exécutif, Canadian Energy Research Institute, Calgary (Alberta);

M. Wilf Gobert, analyste des questions énergétiques, Peters and Co. Ltd., Calgary (Alberta);

M. Nick Schultz, Lang, Michener, Lash and Johnston, Barristers and Solicitors, Ottawa (Ontario);

M. Eric Sievwright, président, Eric Sievwright and Associates Ltd., Toronto (Ontario).

CAI
YC 23
-F11



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, May 17, 1988

Le mardi 17 mai 1988

Issue No. 23

Fascicule n° 23

Fifteenth Proceedings on:

Quinzième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(or Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(ou Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.*

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

* By order of the Senate, this date was extended to March 31, 1989.

* Par décision du Sénat, cette date a été reportée au 31 mars 1989.

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 17, 1988

(56)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery and van Roggen. (9)

Other Senator present: The Honourable Senator Sinclair.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Professor Marilyn L. Pilkington and Dr. Ian Stewart, Special Advisors to the Committee. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Professor George Alexandrowicz, Faculty of Law, Queen's University.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Mr. Alexandrowicz made a statement and answered questions.

At 5:45 p.m. the Committee continued *in camera*.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MAI 1988

(56)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery et van Roggen. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Sinclair.

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur et M^{me} Carol Seaborn. M^{me} Marilyn L. Pilkington et M. Ian Stewart, conseillers spéciaux du Comité. M. Michel Dupuy, adjoint au leader de l'Opposition au Sénat.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

Le professeur George Alexandrowicz, faculté de droit, Université Queen's.

Le Comité reprend son étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui a été déposé au Sénat le 6 octobre 1987, et des textes adoptés ultérieurement.

M. Alexandrowicz fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 45, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 17, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to examine the Canada-United States Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Continuing the committee's study of the Canada-United States Free Trade Agreement, we have as our witness this afternoon Professor George Alexandrowicz of the Faculty of Law at Queen's University.

For some years, a Joint Working Group of the Canadian and American Bar Associations has been looking at mechanisms for the settlement of disputes between Canada and the United States in the trade area. This predates considerably the current Free Trade Agreement and the negotiations leading up to it. Two draft treaties were proposed by this working group in 1979 and unanimously approved by both the Canadian and American Bar Associations.

After the Canada-United States Free Trade Agreement was signed in January of 1988, the Joint Working Group focused on the provisions of the dispute settlement mechanism in that agreement.

I should point out that Professor Alexandrowicz has been the co-rapporteur for the Joint Working Group.

So with those excellent credentials on this particular subject, which is timely because of its being the subject of our inquiries in Washington next week, I would ask the Professor to make his opening presentation to us, following which we will go to questions from members of the committee.

Professor George Alexandrowicz, Faculty of Law, Queen's University: Thank you very much, Mr. Chairman. If I may, with your permission I will fill in a bit of the background you have provided about the genesis of the interest of the two bar associations in the dispute settlement mechanisms contained in the Free Trade Agreement.

First of all, the collaboration of the two bar associations goes back to 1944 or 1945 when they were involved in the drafts that preceded the formation of the United Nations Charter in San Francisco and the Statute of the International Court of Justice. There was a long hiatus in the cooperation between the two bar associations. Then in 1975 the two bar associations felt that because of both the close relationship between the two countries, and their similar institutions and legal traditions, they would try to focus on the way to deal with that close relationship and try to focus on ways of managing disputes which periodically marred that relationship. That was one objective. A second objective was to try to create a demonstration project to show how two countries which had this close relationship could try to deal with the problems of managing disputes over a wide range of areas from environment through to economic matters border matters, and other matters of common concern.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 mai 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunit ce jour, à 16 h pour étudier l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Le comité poursuit son étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et accueille, cet après-midi, comme témoin, M. George Alexandrowicz, de la Faculté de droit de l'université Queen's.

Depuis un certain nombre d'années, un groupe de travail mixte des barreaux canadien et américain étudie les mécanismes de règlement des différends entre le Canada et les États-Unis dans le domaine des échanges commerciaux. Cette initiative est de très loin, antérieure à l'accord de libre-échange actuel et aux négociations dont il a été le flux. Ce groupe de travail a présenté deux projets de traité en 1979 qui ont été approuvés à l'unanimité par le barreau canadien et le barreau américain.

Lorsque l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est entré en vigueur en janvier 1988, ce groupe de travail mixte s'est attaché à l'examen des dispositions du mécanisme de règlement des différends prévu dans cet accord.

Le professeur Alexandrowicz a été le co-rapporteur du groupe.

Il a donc d'excellentes références dans un domaine qui est tout à fait d'actualité car il fera l'objet de notre enquête à Washington, la semaine prochaine; je demanderai donc au professeur de nous faire une déclaration d'ouverture, après quoi, les membres du comité lui poseront des questions.

M. George Alexandrowicz, faculté de droit, Université Queen's: Merci beaucoup, monsieur le Président. Si vous me le permettez, je vais vous fournir quelques explications supplémentaires sur les raisons de l'intérêt des deux barreaux à l'égard des mécanismes de règlement des différends contenus dans l'Accord de libre-échange.

Premièrement, la collaboration de ces deux barreaux remonte à 1944 ou 1945, époque à laquelle ils avaient participé à la rédaction des documents qui ont précédé l'établissement de la Charte des Nations-Unies à San Francisco et le Statut de la Cour internationale de justice. Il y a ensuite eu un long hiatus dans la coopération entre les deux barreaux; puis, vers 1975, ceux-ci ont décidé, à cause des liens étroits existant entre les deux pays et de la similitude des institutions et des traditions juridiques, d'essayer de trouver un moyen de régler les différends opposant régulièrement les deux pays et menaçant ces liens. C'était là un des objectifs. Le second objectif était de créer un projet-pilote destiné à montrer comment deux pays aussi étroitement liés pourraient, dans la pratique, régler leurs différends dans toutes sortes de domaines allant de l'environnement aux questions économiques, en passant par les questions frontalières et autres questions d'intérêt commun.

[Text]

As a result of that, we came to the conclusion that the best way to manage these disputes would be to take a multifaceted approach and, focusing on a number of institutions that were well known to international lawyers, to put some kind of order into this relationship between the two countries.

The outcome was our proposals in 1979 which dealt with two main aspects. The first was the creation of a bilateral tribunal between the two countries that would, manage questions at the beginning of the interpretation and application of some 100 treaties that exist between Canada and the United States.

The second aspect of it was to create a regime allowing reciprocal access to the courts of each other's country without any kind of procedural impediments, and we focused on environmental matters because we felt that one aspect of managing disputes between the two countries would be to allow these to remain at a low level, that is, as disputes between individuals on both sides of the border; and, since we are familiar on both sides of the border with judicial institutions, if you facilitated access by individuals to these courts, then disputes which had hitherto been elevated to country-to-country disputes could be handled in the same way as run-of-the-mill disputes that occur between individuals every single day in the courts.

Those proposals did not get very far, although there are now some provinces that have accepted legislation modelled on our suggestions with respect to reciprocal access in environmental matters; so there is some movement on that. With respect to the tribunal itself, we made no progress with the various Canadian administrations, and you can see that the period from 1979 to the present time spanned a number of Canadian administrations. Similarly, the Americans were not very successful with their particular administration.

My analysis of the reason this did not go very far is that there was a fundamental fear about "letting go", about letting the dispute escape from the bureaucrats on both sides to be put into the hands of a third party. I think an inherent bias existed, not only in the United States but also in Canada, against having a meaningful, binding third party dispute settlement mechanism which could give binding determinations upon issues that had arisen between the two countries.

I always found that rather odd, and even more so during this period in which we were trying to put forward this particular view, because in a lot of treaties and in terms of a lot of relationships, a lot of sovereignty was "lost" between the two countries on the substantive issues; and yet the focus about loss of sovereignty had to do with the dispute settlement mechanism, which was really very, very subsidiary. I found it quite odd that countries could enter into agreements that would bind them to do things in accordance with a treaty, and in that way preclude the full exercise of sovereignty, and yet in the same breath say that that is not really binding on sovereignty but that the settlement of a dispute with regard to the meaning of the words in that treaty or the way that that treaty is being applied is in some way a loss of sovereignty.

[Traduction]

Nous sommes donc parvenus à la conclusion que le meilleur moyen de régler ces différends consisterait à adopter une démarche multiforme, axée sur un certain nombre d'institutions bien connues des avocats internationaux afin de mettre un certain ordre dans les rapports entre les deux pays.

Ce travail a débouché sur nos propositions de 1979 qui, à l'époque, portaient sur deux questions principales. La première était la création d'un tribunal bilatéral entre les deux pays, qui serait chargé de gérer des questions posées au début de l'interprétation des quelque 100 traités existant entre le Canada et les États-Unis.

La seconde question avait trait à la création d'un régime d'accès réciproque aux tribunaux de chaque pays sans obstacle de procédure, et sur ce point, nous nous sommes surtout attachés aux questions d'environnement parce que nous estimions qu'une des façons de gérer les différends entre les deux pays serait de maintenir à un faible niveau d'intensité, c'est-à-dire à celui d'un différend entre particuliers de chaque côté de la frontière; et comme, des deux côtés, nous connaissons bien les institutions financières, le fait de faciliter l'accès des particuliers aux tribunaux, permettrait de traiter des différends qui prenaient auparavant l'ampleur de conflits entre les deux pays, de la même manière que les différends ordinaires qui, chaque jour, opposent des particuliers devant des tribunaux.

Il faut dire que ces propositions ne sont pas allées très loin. Il existe aujourd'hui des provinces qui ont accepté une législation inspirée de nos recommandations au sujet de la réciprocité d'accès en ce qui concerne les questions d'environnement, ce qui représente tout de même un progrès. Quand au tribunal lui-même, nous ne sommes parvenus à rien auprès des diverses administrations canadiennes qui, vous pouvez le voir, ont été nombreuses de 1979 à aujourd'hui. Les Américains n'ont pas eu plus de succès auprès de leur administration.

À mon avis, cela s'explique par la crainte profonde de «lâcher du lest», de laisser le règlement des différends échapper aux bureaucrates des deux côtés et de les voir confiés à une tierce partie. Je crois qu'il y avait là un prépayé inhérent, non seulement aux États-Unis mais aussi au Canada, à l'égard du recours à un mécanisme de règlement des différends par une tierce partie qui permettrait de prendre des décisions exécutoires au sujet des questions opposant les deux pays.

J'ai toujours trouvé cela assez étrange, en particulier pendant la période au cours de laquelle nous essayions de faire valoir ce point de vue, car dans bien des traités et dans bien des rapports établis, une bonne part du pouvoir souverain des deux pays était «perdue» lorsque des questions fondamentales étaient en cause; pourtant lorsque l'on s'inquiétait de cette perte de souveraineté, on mettait l'accent sur le mécanisme de règlement des différends, alors que celui-ci était vraiment tout à fait accessoire. J'ai trouvé très bizarre que des pays puissent signer des traités qui les lient et leur interdisent donc le plein exercice de leur souveraineté, tout en déclarant d'un côté que cela ne compromet pas l'exercice de la souveraineté, et de l'autre, que le règlement d'un différend sur l'interprétation des termes de ce traité ou de son application constitue, à certains égards, une perte de souveraineté.

[Text]

I wanted to give you this background to show what we had been thinking about in trying to face these particular issues for a long time, and it is important for us to point out that we did have many difficulties in getting people to understand the fundamental issues and to get some movement.

I think it very important, because when the Free Trade Agreement negotiations began our hopes were up because one of the flags that was raised was that there would be no Free Trade Agreement without a dispute settlement mechanism. So we thought we had made headway. When I come to our presentation, I will make some statements on that.

The Chairman: Just before leaving the background history that you have given us, you obviously must have spent a good deal of time considering the IJC and its operations, which would cover a good deal of the environmental ground that you have mentioned. Under the treaty, the IJC has power to bind in certain instances, but most things of a major nature both sides have got to agree to refer to it. Am I correct in that?

Professor Alexandrowicz: Yes. I think you are referring to Article 10, which gives the power for binding arbitration. That article has never been used during the almost 80 years that the agreement has existed. Therefore, we thought that that was a very useful precedent; however, the mechanics of getting the arbitration made it cumbersome and it has been virtually a dead letter since 1909.

Now, as the free trade negotiations proceeded, the two bar associations put forward their views on a number of principles that should have been taken into account by the negotiator for both sides. These principles were approved by both bar associations and were remitted to the two new negotiating teams. How much they have taken of that will obviously have to be determined by reading the agreement, because we have had no feedback from them and have had to wait until the text of the agreement came out.

When the text of the agreement came out, we analyzed our work and suggestions in the light of what we regard as crucial. Our analysis is the document you have before you dated January 13th, 1988. It speaks basically only to the dispute settlement mechanisms of the Free Trade Agreement. It does not enter into the merits of whether a Free Trade Agreement is a good or bad thing. It really focuses strictly on our mandate, which is the dispute settlement mechanism.

Fundamentally, the position we arrived at is that the dispute settlement mechanisms in the Free Trade Agreement are a useful first step. We think that the negotiators had a lot of difficulty in trying to focus on getting acceptable dispute settlement mechanisms, given both the political and institutional biases that existed on both sides.

Fundamentally we find that this provides a framework in which disputes will be able to be managed over a long period of time. The mechanisms that exist in the agreement provide the

[Traduction]

Je tenais à vous présenter le contexte de la situation pour vous montrer que nous réfléchissons depuis longtemps à ces questions, que nous essayons d'y répondre, et qu'il est important pour nous de montrer que nous avons éprouvé bien des difficultés à faire comprendre aux gens ce qu'étaient les problèmes fondamentaux et à réagir.

Cela me paraît très important car lorsque les négociations concernant l'Accord de libre-échange ont commencé, nous avons repris espoir. En effet, un des arguments invoqué était qu'il n'y aurait pas d'accord de libre-échange sans un mécanisme de règlement des différends. Nous avons donc alors pensé que nous avions fait des progrès. Lorsque j'en viendrai à notre exposé, je ferai quelques déclarations à ce sujet.

Le président: Avant de laisser de côté l'historique que vous venez de retracer pour nous, vous avez manifestement consacré beaucoup de temps aux activités de la CMI... qui couvriraient une bonne partie des questions environnementales que vous avez mentionnées. En vertu du traité, cet organisme a pouvoir exécutoire dans certains cas, mais pour la plupart des questions très importantes, les deux parties doivent se mettre d'accord avant qu'on fasse appel à lui. Est-ce bien cela?

M. Alexandrowicz: Oui. Je crois que vous parlez là de l'article 10 qui donne pouvoir d'arbitrage exécutoire. Cet article n'a jamais été utilisé au cours des 80 années d'existence de l'accord. Cela nous a donc paru un précédent très utile mais les mécanismes de recours à un arbitrage le rendent très lourd à manier et il est pratiquement lettre morte depuis 1909.

Pendant le déroulement des négociations sur le libre-échange, les deux associations des barreaux ont présenté leurs vues sur un certain nombre de principes dont les négociateurs, des deux côtés, auraient dû tenir compte. Ces principes avaient été approuvés par les deux associations et furent incorporés aux deux nouveaux thèmes de négociation. Ce qu'on en a retenu sera manifestement une question d'interprétation du document car nous n'avons obtenu aucune réaction à nos propositions et nous avons été obligés d'attendre la sortie du texte de l'Accord.

Lorsque celui-ci nous a été communiqué, nous l'avons analysé en fonction de nos suggestions et de ce que nous considérons comme crucial. Le fruit de notre analyse est le document que vous avez devant vous et qui est daté du 13 janvier 1988. Il ne traite pratiquement que des mécanismes de règlement des différends de l'Accord de libre-échange. Il ne se prononce pas en faveur de cet accord ou contre lui. Il s'attache strictement à notre mandat, qui a trait au mécanisme de règlement des différends.

Notre conclusion essentielle est que les mécanismes prévus par l'Accord de libre-échange constituent une première étape utile. Il nous semble que les négociateurs ont eu beaucoup de mal à trouver des mécanismes acceptables de règlement des différends, étant donné les préjugés politiques et institutionnels existant de part et d'autre.

Notre principale constatation est que l'Accord offre un cadre permettant de gérer les différends dans le long terme. Les mécanismes de l'Accord jettent les bases d'un régime dont

[Text]

kernels of a regime which will try to manage these disputes in a long-term relationship.

Our first point of departure is that Chapter 18 will be the operative chapter for the long-term operation of the agreement. It is our view that Chapter 19 is a transitory phase in the agreement. It has within it sunset provisions at five or seven years and that merely provides a framework for the negotiation of a regime for antidumping and countervail, and will be a continuing process on which the two parties can continue to negotiate. Therefore, we feel that in the long range the brunt of the dispute settlement will be borne by Chapter 18. We looked at Chapter 18 and we saw that the main mechanism for dispute settlement is the commission.

Our particular view with respect to the commission is that it is a useful institution for the management of dispute settlements between the two countries, but the format in which it is stated in Article 1802 provides only for something that is marginally an improvement over the existing situation, because what we have under 1802.1 is the ability for parties to negotiate with each other over a dispute settlement that has existed for years. You don't need a treaty for the parties to get together, either at the official level or at the government level, to discuss a dispute that has arisen between the two parties. You certainly don't need a huge chapter in a treaty to say what has, in essence, always been the case. However, we find that the inclusion of this in the agreement provides a useful second step that should be taken. If there is one point I want to leave with this committee it is that the committee ought to ensure that the potential of Chapter 18 is fully realized in terms of the implementing legislation; the way it sees this agreement has to be consonant with a future vision that Chapter 18 ought not to be a one-shot affair, but ought to become the operational basis of a truly meaningful regime.

How do we foresee the operation of that regime? We see it basically by the creation of a body subsidiary to the commission, because the commission itself may meet irregularly. The people who head the commission are political officers who have other responsibilities within their two governments, not responsibilities solely as commissioners. It is our view that a standing institution reporting to the commission should be established, and we had given suggest that it have the status of a joint committee of trade experts. If such a body were set up—and this is, Mr. Chairman, where we come back to your analogy to the International Joint Commission—a body along those lines would be composed of people serving full-time as qualified specialists in particular areas who would have the ear and the respect of the full Commission and could thus serve as a useful, permanent body for the management of this dispute settlement mechanism.

The Chairman: That sounds to me like something more than a mere secretariat.

Professor Alexandrowicz: It is our feeling that this regime will have a life of its own, and as it goes on this institution, which hopefully over a number of years would become more than a secretariat, would perform a number of functions. I'll come to those functions, but we are concerned about its being "a non-political body", a standing body, a body whose primary

[Traduction]

l'objet est de gérer ces différends en fonction de rapports de longue durée.

Notre point de départ est que le chapitre 18 régira le fonctionnement à long terme de l'Accord. Pour nous, le chapitre 19 représente une phase transitoire de cet accord. Il comprend des mesures de temporisation au bout de cinq ou sept ans selon lesquelles il fournit simplement un cadre pour la négociation d'un régime de mesures antidumping et compensatrice, processus que les deux parties pourront continuer à négocier. Nous avons donc jugé qu'à long terme, c'est sur le chapitre 18 que reposera l'essentiel du règlement des différends. Nous avons étudié ce chapitre et avons constaté que le principal mécanisme de règlement est représenté par la Commission.

À notre avis, la Commission est une institution utile pour la gestion des différends entre les deux pays, mais le libellé de l'article 1802 prévoit seulement quelque chose qui ne représente qu'une faible amélioration par rapport à la situation actuelle car il prévoit simplement la possibilité pour les parties de négocier le règlement d'un différend, disposition qui existe depuis des années. Vous n'avez pas besoin d'un traité pour que les deux parties puissent se rencontrer au niveau des fonctionnaires ou au niveau gouvernemental pour discuter d'un problème qui les oppose, pas plus qu'il ne faut un long chapitre dans un traité pour énoncer ce qui existe depuis toujours. L'inclusion de ce point dans l'Accord offre la possibilité d'une seconde étape extrêmement utile. S'il est une chose dont je voudrais bien convaincre ce comité c'est de la nécessité pour lui de s'assurer que le potentiel de l'article 18 est pleinement concrétisé, que la loi de mise en vigueur concorde avec l'idée que le chapitre 18 n'a pas une importance ponctuelle mais devrait devenir le fondement opérationnel d'un régime véritablement valable.

Comment prévoyons-nous le fonctionnement de ce régime? Nous voyons essentiellement la création d'un organisme subordonné à la Commission car celle-ci se réunira probablement de manière peu fréquente. Les responsables de la Commission sont des agents politiques qui ont d'autres responsabilités au sein de leur gouvernement respectif et qui n'ont pas pour seules fonctions celles de commissaires. Nous souhaiterions qu'un organisme permanent, relevant de la Commission, soit créé. Nous l'avons baptisé comité mixte d'experts des échanges commerciaux et nous estimons que si un tel organisme était créé—et cela nous ramène, M. le Président, à votre comparaison avec la Commission mixte internationale—nous aurions un organisme de spécialistes compétents travaillant à plein temps, respectés et écoutés par la Commission, qui constitueraient un organisme permanent utile pour la gestion de ce mécanisme de règlement des différends.

Le président: À mon avis, c'est plus qu'un secrétariat.

M. Alexandrowicz: Nous estimons que ce régime aura une existence propre, et qu'avec le passage des années, cette institution qui, nous l'espérons, deviendrait, au bout d'un certain temps, plus qu'un secrétariat, s'acquitterait d'un grand nombre de fonctions. J'y viendrai tout à l'heure, mais nous tenons à ce que ce soit un «organisme non politique», un organisme perma-

[Text]

responsibility would be the management of disputes, so that people would not regard themselves as being Canadians or Americans, but would be devoted to making the agreement work. By building this institutional ethos, focused on this joint committee idea, you would find something which would add a much needed dimension to the dispute settlement mechanisms under the agreement.

Being pragmatic and practical, we felt that in Article 1802.4, Article 1909 and, in particular, Article 1909.7, the legal and the institutional provisions already exist in the agreement itself for this kind of institution, which we suggest will be work very efficiently and effectively. That is our first suggestion.

The question then arises as to what kinds of duties we envisage that committee to have. Page 6 of the materials that have been circulated by your committee chairman indicates that the committee would be the operational institution under the Free Trade Agreement making day-to-day arrangements required to ensure the effective implementation of the agreement. You can see that not only would it be a clearing house for information but ultimately, as it grew in both experience and respect, it could meaningfully participate in the resolution of disputes. In particular, either it could itself serve the function of a mediator, conciliator and fact finder, or it could refer the government to appropriate persons. I think we dubbed that the "traffic policeman function", in which these people could assess disputes that had arisen or were about to arise and suggest to the parties the appropriate methodology of dealing with those particular disputes.

A fundamental part of this suggestion is that, although there are no institutions under the Free Trade Agreement, since they have created the possibility for such institutions to exist and to arise, our suggestion is that these institutions make the dispute settlement agreement work; so they ought to be encouraged, and planning ought to go ahead within the framework of this agreement for these institutions to be established and to flower.

The Chairman: Excuse me. Just so that we don't lose track of what you said a minute ago and so that this committee can make sure the enabling legislation properly deals with the subject, because it is only going to cover those matters where a present statute of Canada needs amending, have you identified any statute that would be dealt with in the omnibus bill that would relate to this?

Professor Alexandrowicz: No, we have not identified any of the statutes, but I suppose ultimately there will be questions which we will have to deal with in terms that are fairly esoteric, such as what will be the status in terms of immunities, for example, of people working for this joint committee. Because some questions have arisen in the past as to what is the exact status of people on the International Joint Commission. As this starts growing, ultimately there will be some questions that will have to be dealt with by statute. Moreover, obviously the matter of funding to keep this organization going will also have to be dealt with. We did not go through the exercise

[Traduction]

ment, dont la principale responsabilité serait de gérer les différends, et dont les membres ne se considéreraient ni comme Canadiens ni comme Américains, mais comme chargés de veiller au bon fonctionnement de l'Accord. Cet ethos institutionnel était fondé sur la création de ce comité mixte qui ajouterait un élément très utile aux mesures de règlement des différends en vertu de l'Accord.

Nous étions très pragmatiques et estimions qu'avec le paragraphe 1802(4), l'article 1909 et, en particulier, le paragraphe 1909(7), l'Accord offre les dispositions juridiques et institutionnelles requises pour la création du genre d'organisme qui fonctionnera de manière très efficace et efficace. Voilà pour notre première proposition.

La question se pose maintenant de savoir le genre de responsabilité que nous envisageons pour le Comité. Je vous renvoie, pour cela, à la page 6 du document dont la distribution a été assurée par votre président; ce document montre que ce comité serait l'organisme institutionnel, qui prendrait les mesures quotidiennes requises pour assurer la mise en œuvre efficace de l'Accord. Comme vous pouvez le voir, il regrouperait non seulement l'information mais, au fur et à mesure qu'il acquerrait de l'expérience et le respect des autres, il pourrait participer utilement au règlement des différends. Il pourrait notamment remplir les fonctions de médiateur, de conciliateur, d'enquêteur, ou pourrait renvoyer le gouvernement aux personnes appropriées. C'est ce que nous avons appelé, je crois, la fonction d'«agent de la circulation», c'est-à-dire que les membres de ce comité pourraient siéger et évaluer les conflits qui ont éclaté ou sont sur le point de le faire et qu'ils pourraient proposer aux parties les méthodes appropriées pour régler leurs différends.

Cette proposition repose sur un élément fondamental: bien qu'il n'existe encore aucune institution en vertu de l'Accord de libre-échange, celui-ci a créé la possibilité de leur existence et de leur établissement; et ce que nous proposons, c'est que ces institutions permettent au mécanisme de règlement des différends de fonctionner, qu'on en encourage la création, et que l'on jette dès maintenant les bases de leur établissement et de leur épanouissement.

Le président: Excusez-moi. Je ne voudrais pas que nous perdions le fil de ce que vous avez dit tout à l'heure et je tiens à ce que ce comité puisse s'assurer que la loi d'habilitation couvre la question, car cette législation ne portera que sur les questions exigeant une modification d'une loi en vigueur au Canada; j'aimerais donc que vous me disiez si vous avez relevé une loi, ayant trait à tout ceci, qui devrait être prise en considération dans la loi d'ensemble?

M. Alexandrowicz: Non, nous n'en avons pas noté, à cela près que certaines questions assez esotériques traitées par nous finiront, je le suppose, par se poser, notamment en ce qui concerne l'immunité des personnes travaillant pour ce comité mixte. En effet, on a déjà posé la question du statut exact des membres de la Commission mixte internationale. Au fur et à mesure que cette organisation prendra de l'ampleur, certaines questions devront faire l'objet d'un règlement juridique, sans compter qu'il faudra manifestement régler les questions de financement pour qu'elle continue à fonctionner. Nous n'avons pas essayé de réfléchir aux modifications qui pourraient être

[Text]

of trying to think about statutory amendments. We see this as a possible statutory enactment at some time in the future because what we see with this is that it has the advantage of the gradual building upon experience and trust and the delegation of more and more responsibilities to this joint committee by the two countries as this dispute settlement régime comes into operation over a longer period of time.

The second point that we wanted to deal with was the question of arbitration or the third-party dispute settlement mechanism; it could be a tribunal or whatever, but basically it is a third-party dispute settlement mechanism. As you know, the Free Trade Agreement provides for the reference to compulsory, binding arbitration in a very limited number of cases. To give you one example, there is the safeguards question, and that is going to be a rare occurrence. There is a tantalizing offer or at least a vision that arbitration is going to be utilized relatively more frequently than has been the experience between the two countries, and the suggestion is that there will be jointly triggered binding arbitration if both sides agree. We cannot predict how frequently the jointly triggered arbitration will occur but we hope, because this has been our premise for 10 years, that this will be an accepted mode of resolving some kinds of disputes between the two countries.

Our suggestion with respect to the Free Trade Agreement is that the question that will become crucial first of all, is the fact that the terms of reference are going to be very difficult to draw up in some cases and, consequently, they will superimpose a second dispute.

As you know, in the current St. Pierre and Miquelon dispute there are now basically two disputes. One is the substantive issue as to where the lines of limitation go; the second is a fundamental dispute about what is going to arbitration, what are to be the terms of the arbitration, who are to be the arbitrators—basically, a myriad of issues with respect to the constitution of the third-party settlement mechanism.

Our view was that we ought not to superimpose that kind of potential for dispute when matters are going to go to arbitration. We ought not to reinvent the wheel in every, single, particular case. Our view is that ultimately there should be an institution set up to deal with these arbitrations, that there should be a methodology for defining the terms of the dispute that are submitted, and also the composition of the court in each particular case, the rules of procedure and the way in which this matter is going to go through the process of arbitration. That would cut down on delays. It would save time and effort that could better be devoted to resolving the dispute itself. Secondly, it would remove another potential set of irritants between the two countries. Finally, a third thought that we wanted to leave with this committee is again in line with our thinking in the past, and that is to what degree should many of these disputes be considered "country-to-country disputes"? This arises because, in many of the cases, disputes are really going to be between individuals, between people of commerce who are Canadians and people of commerce who are Americans; and basically these are disputes between them within a legal framework. This has been recognized in disputes

[Traduction]

apportées à la législation. À notre avis, cela pourrait faire l'objet de l'adoption d'un texte législatif, plus tard, car nous y voyons l'avantage, pour ce comité, d'acquérir de l'expérience et de se faire respecter, et de se voir déléguer de plus en plus de responsabilités par les deux pays, une fois que ce régime de règlement des différends aura fonctionné depuis un certain temps.

Le second point que nous voulions traiter était celui de l'arbitrage ou d'un mécanisme de règlement des différends par une tierce partie, par un tribunal, ou tout autre mécanisme, mais essentiellement, grâce à l'intervention d'une tierce partie. Comme vous le savez, l'accord de libre-échange prévoit le recours à un arbitrage obligatoire dans un nombre de cas extrêmement limité. La question des sauvegardes en est un, par exemple, et elle se présentera très rarement. On nous propose, ou plutôt on nous laisse entrevoir, quelque chose de très attrayant, à savoir, que les deux pays recourront à l'arbitrage de manière relativement plus fréquente que cela a été le cas jusqu'à présent, et que cet arbitrage exécutoire déclenché par les deux parties jouera si celles-ci sont d'accord. Il nous est impossible de prédire la fréquence de ce genre d'arbitrage mais nous espérons, car c'est l'hypothèse à laquelle nous sommes attachés depuis dix ans, que ce sera là la méthode acceptée de règlement de certains types de différends entre les deux nations.

En ce qui concerne l'Accord de libre-échange, la question qui va devenir cruciale, selon nous, est qu'il sera dans certains cas extrêmement difficile d'établir les modalités, ce qui créera un second différend.

Comme vous le savez, l'affaire de Saint-Pierre-et-Miquelon représente en fait maintenant deux conflits différents. Le premier a trait à la détermination des limites, qui est essentielle, mais le second a un caractère fondamental car il s'agit de décider qui arbitrera l'affaire, quel sera le mandat des arbitres, qui seront ceux-ci; en fait, elle soulève une foule de questions qui ont trait à la constitution du mécanisme de règlement par une tierce partie.

Nous estimions qu'il ne fallait pas ajouter ce risque supplémentaire de conflit lorsque des questions seraient soumises à un arbitrage. Il ne faut pas, chaque fois, essayer de réinventer la roue. À notre avis, il faudra, en fin de compte, avoir un organisme chargé de ces arbitrages et il devrait y avoir une méthodologie permettant de définir les éléments du différend soumis à arbitrage ainsi que la composition du tribunal dans chaque cas, les règles de procédure et le processus d'arbitrage. Cela permettra d'accélérer les choses, de faire des économies de temps et d'une énergie qui pourrait être plus utilement employée au règlement du différend lui-même. Deuxièmement, cela éliminera une autre possibilité de friction entre les deux pays. Finalement, je tiens à vous soumettre une troisième idée inspirée par nos réflexions passées: c'est la question de savoir si beaucoup de ces différends devraient être traités comme des «différends entre pays». Cette question se pose car, dans bien des cas, il s'agit simplement de différends entre particuliers, du commerçant canadien et américain, et ces différends s'inscrivent essentiellement dans un cadre juridique. C'est ce qui est reconnu dans le cas des différends en vertu du chapitre 19, chapitre qui offrira peut-être la possibilité aux gens de partici-

[Text]

under chapter 19, which may provide the opportunity for people to participate meaningfully in the resolution of those particular disputes. However, this does not seem to have entered into the consideration of the negotiators with respect to chapter 18 disputes. If, over a long period of time, chapter 19 disputes are going to fade away or are going to have their own régime, and if the brunt of the disputes between the two countries is going to be borne by chapter 18, there should be some consideration given to the representation of private parties before any of the chapter 18 institutions that we have there, because, at the present time chapter 18 appears to be strictly a country-to-country procedure. First, there is a danger of making private disputes country-to-country disputes. In other words, what is the point in escalating some of the disputes? Therefore, if you diffuse the dispute by allowing resolution of individual claims at a level of individual-to-individual, you will save some range of irritants between the two countries. Secondly, there is a question of basic fairness, because if you, as an individual, feel that the other government may be undertaking actions which are inconsistent with the treaty and which affect you personally, you may only find a remedy if you get your government to espouse your cause. In other words, you will spend a lot of time and effort basically doing counsel work and trying to convince your government to espouse your case. Your particular claim, which may be very important to you, but which may be very small in terms of national interest, may be lost in the shuffle. Your interests, which may be very important to you, may, in fact, be lost in the larger picture because the government would not want to antagonize the other government by triggering chapter 18 proceedings with respect to your particular claim.

I see that I am way over my time, but, in order to wrap up our submissions, may I say that basically we find that the free trade dispute settlement mechanisms are a step forward. They provide the two countries with the potential and the possibility of going far beyond the rudimentary régime which exists in the agreement, and of creating an efficient and effective way of managing disputes between Canada and the United States—and, indeed, to come back to the original roots of the exercise by the two bar associations to show, as a demonstration project, that two countries can create, by incremental change, over a period of time, a workable dispute settlement mechanism which is going to be satisfactory to all concerned.

The Chairman: Thank you very much, professor, for that excellent presentation. We will now go to questions from members of the committee. Senator Stollery?

Senator Stollery: I just wanted to clarify the impression I have that the current dispute settlement mechanism, from what I understood you to say, is not satisfactory, that it requires the improvements you have described to us. Is that correct?

Professor Alexandrowicz: My personal view on this is that what you basically have at the present time in chapter 18 is an advance, but a minimal advance, on the current modes of dispute settlement between the two countries. The burden of the dispute settlement mechanism is borne by the commission. There have been attempts to try to diffuse the political content

[Traduction]

per utilement au règlement de ces conflits particuliers. Les négociateurs ne semblent cependant pas y avoir songé dans le cas des différends relevant du chapitre 18. Si, à la longue, ces conflits s'estompent ou font l'objet d'un régime particulier, et si l'essentiel des différends entre les deux pays relève de ce chapitre, il faudra envisager que des particuliers soient représentés par des institutions prévues au chapitre 18 car ce chapitre offre apparemment une procédure strictement réservée aux différends entre pays. En d'autres termes, à quoi bon aggraver certains des différends? Si vous dissipez le conflit en permettant le règlement des plaintes au niveau purement individuel, vous éviterez bien des sujets de friction entre les deux pays. Deuxièmement, il y a là une question de justice pure et simple car si vous-même, en tant que particulier, jugez que l'autre gouvernement prend des mesures qui ne sont pas conformes au traité et qui ont un effet sur vous, il se peut que vous ne puissiez obtenir réparation qu'en amenant votre propre gouvernement à épouser votre cause. En d'autres termes, vous consacrerez beaucoup de temps et d'efforts à jouer le rôle d'avocat et à essayer de convaincre le gouvernement de prendre fait et cause pour vous. Votre plainte a peut-être beaucoup d'importance pour vous mais elle peut paraître futile sur le plan de l'intérêt national et «somber dans la tourmente». Votre intérêt, qui peut être très important pour vous, peut en fait être sacrifié à des préoccupations plus générales parce que votre gouvernement ne veut pas irriter l'autre gouvernement en déclenchant une procédure en vertu du chapitre 18 pour défendre votre cause.

J'ai beaucoup trop parlé mais pour conclure notre présentation, je dirai simplement que pour nous, les mécanismes de règlement des différends de l'Accord de libre-échange constituent un pas en avant. Ils offrent aux deux pays la possibilité d'aller au-delà du régime rudimentaire qui existe dans l'Accord, et de créer une méthode efficiente et efficace de gestion des différends entre le Canada et les États-Unis; en fait, de revenir à la source même du travail effectué par les deux barreaux, et de lancer un projet-pilote qui montrera qu'avec le temps, grâce à des changements progressifs, les deux pays sont capables de créer un mécanisme valable de règlement des différends, satisfaisant pour tous.

Le président: Merci beaucoup, M. le professeur, de cet excellent exposé. J'invite maintenant les membres du Comité à poser des questions. Sénateur Stollery?

Le sénateur Stollery: J'ai eu l'impression, d'après ce que vous disiez, que le mécanisme de règlement des différends actuels n'est pas satisfaisant, qu'il a besoin des améliorations que vous avez décrites. Est-ce exact?

M. Alexandrowicz: Personnellement, j'estime que le chapitre 18 représente un progrès, mais minime, par rapport aux modalités actuelles de règlement des différends entre les deux pays. Le fardeau de ce mécanisme est assumé par la Commission. On a tenté d'atténuer le caractère politique de la Commission en créant ces comités bilatéraux, mais le système est

[Text]

of the commission by the creation of these binational panels. However, if you go down the schematic diagram which you have, you will see that, ultimately, if there is no resolution due to lack of unanimity at the commission level, there is no dispute settlement provision at all, because all that you get is the current system, which is retaliation. In that sense, therefore, I would not say that no progress has been made, but I think that it is not the ideal system. We are pragmatic enough to recognize political institutional realities in the two countries and, consequently, what we want to do is take this and improve it.

Senator Stollery: In the meantime, however, this is what we are having to deal with at the moment under the agreement that we are examining. This is what we have. We do not have an improved version of this. This is what we are going to go into the agreement with as our dispute settlement mechanism. I do not want to put words in your mouth, but you seem to be saying that this really is a minor improvement on what we already have. Do you think that we should be going into an agreement which has so many implications for the country, with this kind of a dispute settlement mechanism? That is the question, because that is what we have got to do.

Professor Alexandrowicz: I do not think the question should be phrased in such drastic terms, because I think that this agreement is not a fixed framework now and forever. It is, indeed, part of an ongoing process. In other words, the relation of the parties vis-a-vis the way that the agreement is going to be treated by them is going to be "the agreement". It is not going to be this text, because this text, if you look at it, it can be denounced on very short notice. What is the agreement is how the parties are going to use this framework to regulate their relationship over a long period of time.

Senator Stollery: Mr. Chairman, Senator MacEachen said the other day in committee that he seemed to feel that everyone thought that in their particular area of expertise the agreement was not very much good, but that in areas outside their expertise it was okay. In your area of expertise, which is the dispute settlement mechanism, your opinion is that what is being presented really is not much of an improvement on what we already have and, with that, we are about to go into a major Free Trade Agreement?

Professor Alexandrowicz: Basically what I am saying is that it is an improvement, but you really cannot judge this agreement from this perspective. You have to look at it over a longer period of time. You have to give it a chance to see how the parties will react to it. It is a dynamic situation that I am suggesting to you.

Senator Stollery: Yes.

Professor Alexandrowicz: I am suggesting to you that, because of the short denunciation period, you can always bail out, in that sense.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Perhaps I could just follow up on that. Most of the groups that have appeared before us have said, "We express optimism that the dispute mechanism

[Traduction]

ainsi fait qu'en cas d'absence d'unanimité des membres de la Commission, il n'existe en fait aucune mesure de règlement des différends, car vous vous retrouvez simplement avec le système actuel, qui est fondé sur les représailles. Je ne dirais donc pas qu'aucun progrès n'a été réalisé, mais le système est loin d'être idéal. Nous sommes suffisamment pragmatiques pour reconnaître les réalités des institutions politiques de nos deux pays, et notre objectif est donc de prendre le système actuel et de l'améliorer.

Le sénateur Stollery: Entre-temps, cependant, en l'absence d'améliorations, c'est le système dont nous devons nous accommoder. C'est là le mécanisme de règlement des différends que nous apportons à cet accord. Si je vous comprends bien, vous semblez donc considérer que cela représente une amélioration mineure par rapport à ce qui existe déjà. Pensez-vous qu'avec un tel mécanisme de règlement des différends, nous devrions conclure un accord qui a autant de conséquences pour notre pays? C'est cela la question essentielle, car c'est là notre tâche.

M. Alexandrowicz: Je ne pense pas que votre question devrait être exprimée en termes aussi catégoriques car cet accord ne constitue pas un cadre immuable. C'est en fait un élément d'un processus évolutif. En d'autres termes, la relation entre les parties en ce qui concerne la manière dont l'Accord sera traité est constituée par l'«Accord» lui-même, et non par le texte que nous avons devant nous, car, à bien l'examiner, vous pouvez constater qu'il peut être dénoncé à très brève échéance. Ce qui fait vraiment l'Accord c'est la manière dont les parties vont utiliser ce cadre pour régler leurs rapports dans le long terme.

Le sénateur Stollery: Permettez-moi de faire une brève remarque, M. le Président. Le sénateur MacEachen a déclaré l'autre jour devant le Comité qu'il avait l'impression que chacun, lorsqu'il s'agissait de son propre domaine de compétence, trouvait que l'Accord ne valait pas grand-chose, mais que dans les autres domaines, il était acceptable. Votre spécialité étant les mécanismes de règlement des différends, vous pensez que ce qu'on nous présente aujourd'hui ne représente pas un progrès très sensible par rapport à ce qui existe déjà et que c'est pourtant avec cela que nous allons conclure un accord de libre-échange important, n'est-ce pas?

M. Alexandrowicz: Je considère que c'est un progrès mais que ce n'est pas sous cet angle que l'Accord doit être jugé. Il faut lui donner suffisamment de temps pour voir comment les parties réagiront. Ce que j'entends par là, c'est que nous avons affaire à une situation évolutive.

Le sénateur Stollery: Oui.

M. Alexandrowicz: Étant donné que vous pouvez dénoncer l'accord avec un bref préavis, vous avez toujours la possibilité d'abandonner le bord.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Si vous me permettez d'essayer de préciser ce que l'on vient de dire. La plupart des groupes qui ont comparu devant nous ont déclaré, «nous vou-

[Text]

might work"; but I find increasingly that those who have looked at it are very skeptical, or at least are very tièdes, very lukewarm, in their praise. This has been presented by many people, in the rhetoric of the royal commission, as a great leap of faith. A leap is to cover distances that are unusually large. That is why you leap. In this case, I suspect you are describing to us a stumble. Is that an exaggeration?

Professor Alexandrowicz: What I am trying to communicate is that what you have, in terms of dispute settlement and intergovernmental relation, is the creation of a framework of institutions in which the political will can be made to work smoothly. If there is no political will, if the relations between the two countries break down, there is no point in maintaining the agreement. What I am saying is that, if the political will between the two countries persists, and there are irritants between them that occasionally affect their relations and which have to be managed, then this agreement has within it the potential for the effective management of those disputes with the improvements that we have suggested.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I have one brief question: Congress has been presented to Canadians for many years as the bête noire, that if you could only convince Congress, then somehow the administration will always be very nice. I know. I negotiated fish treaties, and the administration was always very nice. They said, "But then you must concede the following list of things in order to get us over the hurdle of Congress." Is there anything in this dispute settling mechanism, or in this relationship, that will change that?

Professor Alexandrowicz: Once Congress agrees to the treaty and the treaty becomes part of the law of the United States, it loses any kind of day-to-day management and control. It all goes into the hands of the administration.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Do they lose countervail?

Professor Alexandrowicz: That remains with the courts. The legislation is also subject to the negotiations that are going to go on for the next five to seven years so, in that sense, the treaty itself says that that countervail and antidumping dispute settlement mechanism is left open for negotiation over the next five to seven years.

Senator LeBlanc (Beauséjour): So in five or seven years we could wake up with a body of decisions that have been made that will tend to be cumulative, like mercury in tuna, or we could wake up after seven years of different actions by panels, et cetera, and find that a lot of things will have been lost in this country—and we know how difficult it is for a smaller country to reverse things that have taken place with big ones.

[Traduction]

lons être optimistes quant aux chances de succès du mécanisme de règlement des différends,» et je m'aperçois de plus en plus que ceux qui l'ont étudié de près sont très sceptiques ou du moins, très tièdes dans leurs commentaires. Pour beaucoup de gens, pour reprendre la rhétorique de la Commission royale, il y a un grand pas à franchir entre l'espoir et la réalité; en fait, un pas immense. Il faut le faire, dans ces cas-là, mais j'ai l'impression que ce que vous nous décrivez ce n'est pas l'espace qu'il faut franchir mais l'obstacle qui va nous faire trébucher. Est-ce que j'exagère?

M. Alexandrowicz: Ce que j'essaye de vous dire, c'est que sur le plan du règlement des différends et des relations intergouvernementales, nous avons ici affaire à la création d'un cadre institutionnel au sein duquel il est possible à la volonté politique de s'exercer librement. Si cette volonté politique n'existe pas, s'il y a rupture des relations entre les deux pays, l'Accord perd toute raison d'être. Autrement dit, si la volonté politique de collaboration entre les deux pays persiste et si des frictions rendent parfois ces relations difficiles exigent une solution, cet accord offre la possibilité d'un règlement efficace des conflits à condition de lui apporter les améliorations proposées par nous.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): J'ai une petite question à poser. Il y a des années que l'on présente le Congrès américain aux Canadiens comme une véritable bête noire et qu'on leur dit qu'il suffit de convaincre le Congrès pour que l'administration de l'Accord se fasse sans difficulté. Je le sais, j'ai négocié des traités sur la pêche, et l'administration en est toujours très agréable. Nos interlocuteurs nous disaient, «mais il va falloir que vous nous accordiez la liste suivante de desiderata pour nous permettre de franchir l'obstacle du Congrès.» Ce mécanisme de règlement des différends ou cet accord comporte-il quelque chose qui permette de changer la situation?

M. Alexandrowicz: Une fois que le Congrès aura approuvé le traité et que celui-ci sera reconnu en droit aux États-Unis, la question de la gestion du contrôle quotidien ne se posera plus. Les choses seront entre les mains de l'administration.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): La possibilité de mesures compensatrices disparaîtra-t-elle?

M. Alexandrowicz: Cela demeure l'affaire des tribunaux. La législation est également assujettie aux négociations qui vont se poursuivre pendant les cinq ou sept prochaines années; en ce sens, l'Accord lui-même prévoit que le mécanisme de règlement des conflits relatifs aux mesures compensatrices et antidumping peut continuer à faire l'objet de négociations pendant les cinq à sept prochaines années.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Donc dans cinq ou sept ans, nous pourrions nous retrouver avec un ensemble de décisions qui ont tendance à avoir un effet cumulatif, comme le mercure dans le thon; nous nous réveillerions donc au bout de sept ans de travaux de comités et autres organismes pour constater que notre pays a perdu une foule d'avantages; or, nous savons combien il est difficile pour un petit pays de renverser le cours des événements lorsque ceux-ci ont été décidés par une nation puissante.

[Text]

Professor Alexandrowicz: The problem, I take it—because, obviously, I am not privy to the negotiations—is that this is a very thorny issue that could not be resolved then and there in the context of this whole agreement. Therefore, what the negotiators said is, “We have to leave ourselves a little opening.” Obviously, they had in their minds your concerns, because it says, in article 19, that, if they cannot agree, then there is a six-month denunciation period. From that, I take it that throughout this whole period the parties are going to be negotiating in good faith to resolve those particular thorny issues on antidumping and countervail.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Thank you.

The Chairman: Senator MacEachen?

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I understood the witness to say that the commission was made up, as we know, of political officers who would become involved, along with their officials, in efforts to settle disputes. I think he also went on to say that that is really not a difference in kind from what happens in the present circumstances, pre-FTA, because ministers do meet, and officials do meet, to wrestle with trade disputes. Now they would meet under the title of a commission. In that regard, it was not a big change. It is a change, but it may only be a change in description of the process. Would that be fair?

Professor Alexandrowicz: That is my personal view, but, counter to that view, it has been pointed out that when people wear different hats they tend to act differently, so that when the officials who are fighting with their gloves off in their ministerial capacity convene themselves as a commission, the argument is made that perhaps they will be more “judicial” and more statesmanlike in the resolution.

Senator MacEachen: But surely, when they go in with the new hat, they are going as representatives of their country, with interests to protect in advance, and not as judicial officers. Why would they put on a judicial hat when their job is a political one, namely, to defend the interests of a particular country? Presumably you do not subscribe to the argument that has been advanced.

Professor Alexandrowicz: No, but the argument is that at that point they will regard themselves as being more interested in being “officers” of the agreement and, in that way, having an obligation to the agreement to manage the dispute.

Senator MacEachen: Or they would be fired by their minister if they decided that they would put some reverence for the agreement ahead of the interests of the country.

Professor Alexandrowicz: Or, indeed, they might get a promotion for being statesmanlike.

Senator MacEachen: Well, they would have to wait, I think, until later. Not everybody gets a reward for statesmanship.

[Traduction]

M. Alexandrowicz: Si je comprends bien, le problème—manifestement je ne suis pas au courant des négociations—est qu’il s’agit ici d’une question extrêmement épineuse qui ne pourrait pas être immédiatement réglée dans le contexte général de l’Accord. Les négociateurs tiennent donc le raisonnement suivant, «il faut nous laisser une petite possibilité d’échappatoire.» Ils avaient manifestement vos préoccupations présentes à l’esprit car, dans l’article 19, il est prévu qu’en cas d’impossibilité d’accord, il y a une période de dénonciation de six mois, et j’en conclus que pendant toute cette période, les parties négocieront de bonne foi pour régler les problèmes épineux ayant trait aux mesures antidumping et compensatrices.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Merci.

Le président: Sénateur MacEachen?

Le sénateur MacEachen: Si j’ai bien compris le témoin, M. le Président, il a dit que la Commission était composée, comme nous le savons, d’agents politiques qui, avec leurs fonctionnaires, auraient pour tâche de régler les différends; je crois qu’il a également ajouté qu’il n’y a pas de différences réelles avec ce qui se passe actuellement, avant la conclusion de l’Accord, car après tout, les ministres se rencontrent, les fonctionnaires aussi, pour tenter de régler les différends commerciaux. Aux termes de l’Accord, les rencontres continueraient à avoir lieu, mais sous l’égide d’une Commission. À mon avis, cela ne change rien d’autre que la description du processus. Que pensez-vous de cette interprétation?

M. Alexandrowicz: C’est ce que je pense personnellement, moi aussi, mais d’autres ont fait valoir que lorsque l’on change de chapeau, on a tendance à agir différemment, si bien que les mêmes personnes qui, pour s’acquitter de leurs responsabilités ministérielles, laissent tomber les gants pour s’affronter, lorsqu’elle deviendront membres d’une commission, elles se comporteront peut-être avec plus de dignité et d’impartialité.

Le sénateur MacEachen: Il n’en reste pas moins que ces gens changeront de chapeau, ils demeureront des représentants de leur pays avec des intérêts à défendre et ne se présenteront pas comme des agents d’un régime judiciaire impartial. Pourquoi joueraient-ils un rôle judiciaire alors que leur tâche est politique, à savoir, défendre les intérêts d’un pays déterminé? J’imagine que vous n’êtes pas d’accord avec l’argument présenté?

M. Alexandrowicz: Non, mais ce que l’on veut dire c’est qu’arrivés à ce point, ils se considéreront plus comme des «agents» de l’Accord et donc, comme tenus de gérer le différend en vertu de l’Accord.

Le sénateur MacEachen: Ils risquent aussi de se faire congédier par leur ministre s’ils décident de donner à l’Accord priorité sur les intérêts du pays.

M. Alexandrowicz: Peut-être, au contraire, obtiendront-ils une promotion pour avoir fait preuve du sens de l’État.

Le sénateur MacEachen: Je crois qu’il leur faudra attendre un peu pour cela. Tout le monde n’est pas récompensé pour avoir fait preuve du sens de l’État.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You know what the definition of a statesman is: a dead politician.'

Senator MacEachen: Anyway, we have probed that. Then you said, as I understand it, that a possible virtue of the commission is that a person representing Canada will go there with a view of a responsibility to the agreement rather than a responsibility to the country and might reach a different conclusion. You then went on to the binational panel and you said it goes to the panel and nothing may happen there, that it does not necessarily result in the settlement of the dispute. It might result and it might not. That seems to be much like it is today. Do you agree? Am I putting it correctly?

Professor Alexandrowicz: Yes. You are putting it correctly.

Senator MacEachen: All right.

Professor Alexandrowicz: But I think you missed a step in terms of the kinds of proposals the Bar Association made.

Senator MacEachen: I will come to that. I am asking for your assessment of the agreement as you put it forward; then, I think, this is where I come to the bar proposals. You said it is a step forward in that it has a potential to achieve certain things—one of which you propose, namely, a committee—and that, if the bar proposals were accepted, this might then become meaningful. Am I correct?

Professor Alexandrowicz: Yes, in the same way that the International Joint Commission is meaningful.

Senator MacEachen: All right. But that is something that has not yet been established.

Professor Alexandrowicz: Correct.

Senator MacEachen: So it does not have the virtue of the International Joint Commission until we see how it works, but it is something that you recommend. I have taken the commission and I have taken the binational panel; you have given us your assessment. Now we come to the safeguard emergency action.

Professor Alexandrowicz: The binding arbitration on safeguard.

Senator MacEachen: Which leads to binding arbitration. What do you think of that?

Professor Alexandrowicz: I think it is going to be a relatively rare occurrence, because the safeguard events are going to be relatively rare. What I have said is that there is a potential for arbitration as a methodology of dispute settlement; but that suffers, unfortunately, from the defect of having it triggered only on the consent of both parties, which is the method that I would like to see operating as the normal dispute settlement mechanism.

Senator MacEachen: But that is not in the agreement. It is an aspiration but not contained in the agreement.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous connaissez la définition de l'homme d'État: c'est un homme politique mort.

Le sénateur MacEachen: Quoiqu'il en soit, nous avons étudié cela. Lorsque vous semblez dire qu'une des vertus possibles de la Commission est qu'un représentant du Canada s'y sentira plus responsable à l'égard de l'Accord qu'à l'égard de son pays et qu'il pourrait donc parvenir à une conclusion différente. Vous parlez ensuite du comité bilatéral et vous dites que lorsque les problèmes lui sont soumis, si rien ne s'y passe, cela n'aboutit pas nécessairement au règlement du différend. Je ne vois pas là beaucoup de différence avec la situation actuelle. Êtes-vous d'accord avec moi? Est-ce que je présente les choses comme elles sont?

M. Alexandrowicz: Oui. Tout à fait.

Le sénateur MacEachen: Bien.

M. Alexandrowicz: Mais je crois qu'il y a une chose que vous avez oubliée: les propositions faites par l'Association du barreau.

Le sénateur MacEachen: Je vais y venir. Ce que je vous demande, c'est votre opinion sur l'accord tel qu'il existe. J'en viens maintenant aux propositions du Barreau. Vous avez dit qu'elles représentent un pas en avant et qu'elles offrent la possibilité de réaliser certaines choses, notamment, la création d'un comité, propositions qui, si elles étaient acceptées, pourraient donner un sens à tout cela. Est-ce exact?

M. Alexandrowicz: Oui, de la même manière que la Commission mixte internationale a un sens.

Le sénateur MacEachen: Bien. Mais ce n'est pas encore prouvé.

M. Alexandrowicz: En effet.

Le sénateur MacEachen: Donc, nous ne pourrions dire que ce comité a les vertus de la Commission mixte internationale que lorsque nous aurons vu comment il fonctionne, mais vous en recommandez en tout cas la création. Vous nous avez donc donné votre avis sur la Commission et sur le comité bilatéral. Nous en venons maintenant à la mesure de sauvegarde d'urgence.

M. Alexandrowicz: L'arbitrage exécutoire en matière de sauvegarde.

Le sénateur MacEachen: Qui débouche sur un arbitrage exécutoire. Qu'en pensez-vous?

M. Alexandrowicz: Je crois que cela se produira assez rarement car les événements qui se prêtent à une telle intervention sont relativement peu nombreux. Ce que j'ai dit c'est que l'arbitrage est une méthode possible de règlement des différends qui a cependant le défaut de ne pouvoir être déclenchée qu'avec l'accord des deux parties, ce qui est le processus que je voudrais voir utiliser comme mécanisme normal de règlement des différends.

Le sénateur MacEachen: Mais cela ne figure pas dans l'Accord. Il s'agit là d'un simple vœu mais il ne figure pas dans l'Accord.

[Text]

Professor Alexandrowicz: Well, no. That is contained in the agreement. The aspiration is that the parties will use it.

Senator MacEachen: Let me put it this way: Your aspiration is that the binding arbitration mechanism would be of more general application.

Professor Alexandrowicz: Yes.

Senator MacEachen: But the agreement provides that it applies only to emergency safeguard action which, in your opinion, will be a rare occurrence. That is the summary of your evidence, as I heard it, on the agreement as an agreement. I bear in mind that you have put forward certain views and proposals which, if applied, would improve the dispute settlement mechanism, and I accept those as being useful contributions to our deliberations.

Professor Alexandrowicz: If I may just clarify what my views are, they are that the text of the agreement itself is only one aspect of the relationship between the parties, because, as any international lawyer knows, the "law" is created by the action and reaction of states to the obligations between them at any given time. In other words, international law is a dynamic process that, for its building or for its destruction, counts upon the actions of countries and the reactions of the partners. What I am trying to communicate is that this is only an element in a dynamic process that I hope will get started between the two countries in the dispute settlement area. Both parties have an interest in making it work. Both parties have an interest in utilizing what they have created in the agreement as stepping stones toward a relationship which will try to minimize the irritants between them. What I am saying is the framework is there, and I think that this creates, with the improvements that we suggested, the possibility of a meaningful, operational system.

Senator MacEachen: The possibility.

Professor Alexandrowicz: Yes.

Senator MacEachen: Depending upon the "political will"—I think those were the words you used earlier; and if there is political ill will, the reverse happens.

Professor Alexandrowicz: With political ill will, this agreement goes nowhere anyway, because it can be denounced on six months' notice; so there is no agreement, in essence. If you take it right down to the bare legal bones, this agreement is on the table for short periods of time within which the denunciation can occur. So if either party has no political will to continue with the agreement, there is no agreement.

Senator MacEachen: Let me put it another way. We are asked to approve this agreement, not to approve what you describe as a dynamic process, the results of which are not known now and will not be known until the process is under way. We have to approve or disapprove what we have got.

Going back to the original points made by senator Stollery, you seem to be saying "Have faith that there will an evolution and a process which is dynamic and certain things will happen in the future". It may be. Unfortunately we cannot foresee the

[Traduction]

M. Alexandrowicz: Si, il y figure; le vœu, c'est que les parties utilisent ce mécanisme.

Le sénateur MacEachen: Disons les choses autrement: votre vœu est que le mécanisme d'arbitrage exécutoire soit plus généralement appliqué.

M. Alexandrowicz: Oui.

Le sénateur MacEachen: Mais l'Accord prévoit qu'il ne joue qu'en cas d'urgence, situation rare, selon vous. C'est ainsi que se résume, selon moi, votre témoignage au sujet de l'Accord en tant que tel. Je ne perds pas de vue le fait que vous avez présenté certaines vues et propositions qui, si elles étaient adoptées, amélioreraient le mécanisme de règlement des différends et je considère que cela constitue un apport utile à nos délibérations.

M. Alexandrowicz: Permettez-moi de préciser ce que je pense: le texte de l'Accord lui-même n'est qu'un élément des rapports entre les parties car, comme tout avocat international le sait, le «droit» est créé par l'action et la réaction des États, à tout moment, aux obligations qui les lient. En d'autres termes, le droit international est un processus dynamique dont l'édification ou la destruction sont tributaires des actions des pays et des réactions des associés. Ce que j'essaie de dire par là c'est que cet accord ne constitue qu'un élément d'un processus dynamique qui, je l'espère, va se déclencher entre nos deux pays dans le domaine du règlement des différends. Les deux parties ont intérêt à ce que cela fonctionne; elles ont intérêt à utiliser les éléments de cet accord qu'elles ont créés comme étape d'une démarche qui aboutira à des rapports au sein desquels les frictions seront réduites au minimum. Autrement dit, le cadre existe déjà, et avec les améliorations proposées par nous, il crée la possibilité d'un système opérationnel valable.

Le sénateur MacEachen: La possibilité.

M. Alexandrowicz: Oui.

Le sénateur MacEachen: À la condition que la «volonté politique» existe, comme vous l'avez dit tout à l'heure, je crois; et si l'on se heurte à de la mauvaise volonté, c'est bien entendu le contraire qui se produira.

M. Alexandrowicz: Dans ce dernier cas, cet accord ne servira à rien de toute façon car il peut être dénoncé avec un préavis de six mois; essentiellement, il n'y a donc pas d'accord. Si vous vous placez au plan strictement juridique, il n'existe que pendant de brèves périodes de temps au cours desquelles il peut être dénoncé. Si donc, la volonté politique de continuer n'existe pas, de part et d'autre, il n'y a plus d'accord.

Le sénateur MacEachen: Laissez-moi présenter les choses sous un autre angle. On nous demande d'approuver cet accord, et non d'approuver ce que vous appelez un processus dynamique, dont les résultats ne sont pas actuellement connus et ne le seront pas tant qu'il ne sera pas en train. On nous demande d'approuver ou de ne pas approuver ce qui existe, un point c'est tout.

Pour revenir aux remarques faites par le sénateur Stollery, vous semblez dire que vous avez foi en une évolution et un processus dynamiques et que certaines choses se produiront à l'avenir. C'est possible. Malheureusement, nous ne pouvons pas

[Text]

future; we must judge on what we do see and what you have described to us, which is a trade commission which is not much different except in description from what we have at present by national panels, which may or may not succeed in settling disputes much like it is today; working parties could meet and fail or succeed, and then the arbitration applies only to emergency safeguard action. That is what the evolution will be. What that dynamic process will yield is unknown to us.

Professor Alexandrowicz: But, senator, does this not happen with every constitutive document that you have with the United Nations Charter, with the Canadian Constitution—indeed, with the International Joint Commission? No one can predict what will happen in the future. It provides a structural framework in which the political will that exists at a particular time is given expression, and this is launched as an exercise in the ability of the parties to continue their commitments to their statement. It may or may not work, but that may be true of any other format of agreement, because obviously countries are sovereign and can find a myriad ways to try to sabotage agreements—which has happened in case after case.

What I am saying is that you have to have a legal framework which is flexible and which responds to an economic situation which touches very fundamental issues between two countries. What this agreement has done with the improvements that we suggested is provided an operational framework which will allow the system to progress.

If, as you suggest, there comes a point at which there are breakdowns because there is a lack of political commitment, even the most perfect of agreements is going to break down. After all, we are talking about a system of international law where the will of the two countries is the defining element and we can not escape that reality.

Senator MacEachen: I am not escaping that reality, but also I cannot escape your analysis of the terms of the agreement; and your conclusion is that it does not mean very much unless your improvements are accepted and unless there will be a dynamic process that will yield something better than we now see. I accept that.

The Chairman: Thank you, senator MacEachen. Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We have been told that if the agreement goes ahead, there will be a new chapter in a dynamic process, that there will be action and reaction by the two states, that the mechanisms for settling disputes, and so on, will evolve depending on there being an interest in the two states to make the agreement work. We are being told that there is a kind of a dynamic insofar as the mechanisms are concerned, but not insofar as the economics of the relationship is concerned. I thought that given the size of the two economies, not to make it more complicated, that we could anticipate there will be much greater structural changes in the Canadian economy than in the American economy. Let us say that five or seven years down the road this will affect

[Traduction]

prédire l'avenir et il nous faut juger ce que nous voyons et ce qui, selon vous est une commission des échanges commerciaux qui, hormis sa description, n'est guère différente de ce qui existe actuellement, avec des comités nationaux qui ne réussiront pas nécessairement à régler les différends, comme c'est le cas aujourd'hui; des groupes de travail pourraient se réunir, avec plus ou moins de résultats, après quoi l'arbitrage jouerait, mais seulement en ce qui concerne les mesures de sauvegarde d'urgence. C'est ainsi qu'évolueront les choses. Quant aux résultats de ce processus dynamique, nul ne les connaît.

M. Alexandrowicz: Mais, sénateur, cela ne se produit-il pas avec chaque document constitutif, qu'il s'agisse de la Charte des Nations-Unies, de la Constitution canadienne, ou, en fait, de la Commission mixte internationale? Dans leur cas également, personne ne peut prédire l'avenir. Un tel document offre un cadre structurel dans lequel la volonté politique existant à une époque déterminée peut s'exprimer, et cela devient donc une démonstration de la capacité des parties de continuer à respecter leur engagement. Cela ne marchera pas nécessairement, mais on peut en dire autant de tout autre type d'accord car il ne faut pas oublier que les pays sont souverains et qu'on peut trouver des milliers de façons de saboter un accord, ce qui s'est d'ailleurs produits moult fois.

Autrement dit, ce qu'il vous faut, c'est un cadre juridique souple, capable de réagir à une situation économique, qui a trait à des questions tout à fait fondamentales intéressant les deux pays. Ce que cet accord a fait des améliorations que nous avons proposées se retrouve dans un cadre opérationnel qui permettra au système d'évoluer.

Si, comme vous le suggérez, on arrive au point où des défaillances se produisent à cause d'un manque d'engagement politique, même le plus parfait des accords est condamné à l'échec. Après tout, nous parlons d'un système de droit international dans lequel la volonté des deux pays est l'élément déterminant, et cela constitue une réalité à laquelle je ne pense pas que nous puissions échapper.

Le sénateur MacEachen: Je n'y échappe pas, pas plus que je ne peux échapper à votre analyse des conditions de l'Accord; vous concluez qu'il n'a pas grande signification à moins que vos modifications soient acceptées et qu'on mette en place un processus dynamique qui donne des résultats supérieurs à ce que nous pouvons voir actuellement. J'en accepte l'augure.

Le président: Merci, sénateur MacEachen. Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): On nous a dit que si l'Accord est approuvé, nous vivrons un nouveau chapitre d'un processus dynamique; il y aura action et réaction de la part des deux États; les mécanismes de règlement des différends et le reste évolueront, à condition que ces deux États souhaitent que l'Accord fonctionne. On nous dit qu'il existe une dynamique, en ce qui concerne les mécanismes, mais pas en ce qui concerne les éléments économiques des rapports entre les deux pays. Je pensais que, compte tenu de la taille des deux économies, pour ne pas compliquer encore les choses, nous pouvions nous attendre à ce qu'il y ait des changements de structure beaucoup plus profonds de l'économie canadienne que de l'économie américaine. D'ici cinq à sept ans, cela

[Text]

the structure of Canadian manufacturing; it will restructure the Canadian energy industry; it will restructure the Canadian transportation system; and, as I said, it will affect much more fundamental structural changes in Canada than in the United States.

In other words, five or seven years down the road the prospect that Canadians at that time would find it in their interests to denounce the agreement is likely to be much smaller than the prospect that Americans, whose economy will not have been affected nearly as much by this dynamic process, would find it in their interests to denounce the treaty—and I think you are agreeing with that.

Professor Alexandrowicz: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So that the balance of interest to make the agreement work is not going to be equal in the future. We are going to be much more dependent on making this work and are going to be under much greater pressure to make concessions—whether we are talking about countervail, or energy, or what have you—than the Americans. I think most economists would concede that, and I think you would agree.

Professor Alexandrowicz: I think that the substantive issues are in the agreement itself. It is only the question of how those are either interpreted or implemented that is going to be the subject matter of discussion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But I am suggesting to you that if this marriage takes place, one party to the marriage is going to become more and more dependent upon the other, and that it is not going to be an equal relationship; and consequently we can afford to denounce the agreement much less than the Americans. We are going to have to make concession after concession to their views.

Professor Alexandrowicz: Not necessarily.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Of course not necessarily.

Professor Alexandrowicz: There are enough levers available to the Canadians to make life very difficult for individual Americans or individual sectors of the economy; and the Americans have as much interest in maintaining it as the settlement mechanisms which are going to prevent our utilization of those particular levers which are inconsistent with the agreement. Obviously you are going to win some and lose some, but everybody has an interest in making the agreement work.

If I can just come back to this point of our central joint committee, you are going to have a group of people whose main interest is to analyze continually and to feed to the two parties their perceptions of the balance of the agreement as you suggest; and I think the existence of such a joint committee will not reflect directly the views of the two governments, but of people who are competent and distinguished in this particular area, and is going to operate as a break or a moderating factor on these kinds of demands that you see coming up in the future.

[Traduction]

influera sur la structure du secteur manufacturier canadien; cela entraînera une réorganisation du secteur énergétique du Canada, du réseau de transport, et, comme je l'ai dit, cela provoquera des changements de structure beaucoup plus profonds au Canada, qu'aux États-Unis.

En d'autres termes, d'ici cinq à sept ans, il y a beaucoup moins de chances que les Canadiens jugent utile de dénoncer l'Accord que les Américains dont l'économie aura été beaucoup moins touchée par ce processus dynamique; et je pense que vous serez d'accord avec moi là-dessus.

M. Alexandrowicz: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À l'avenir, le souci du succès de cet accord ne sera aussi grand d'un côté que de l'autre. Il sera beaucoup plus nécessaire pour nous que l'Accord fonctionne et, beaucoup plus que les Américains, nous serons contraints à faire des concessions, qu'il s'agisse de mesures compensatrices, d'énergie ou d'autre chose. Je crois que la plupart des économistes le concéderaient, et vous aussi.

M. Alexandrowicz: Je crois que c'est dans l'Accord lui-même que l'on trouve les questions vraiment fondamentales. Ce qui compte vraiment c'est de savoir comment ces questions seront interprétées ou quelle suite leur sera donnée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À mon avis, si cette union se fait, une des parties va se trouver de plus en plus tributaire de l'autre, les deux partenaires ne seront donc pas égaux; il nous sera donc beaucoup plus difficile de dénoncer l'Accord que les Américains. Nous serons obligés de leur faire concession après concession.

M. Alexandrowicz: Pas nécessairement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien sûr, pas nécessairement.

M. Alexandrowicz: Les Canadiens disposent de suffisamment de moyens de compliquer la vie des Américains ou des divers secteurs de l'économie américaine; les Américains ont donc autant d'intérêt que nous à maintenir les mécanismes de règlement qui nous empêcheront d'utiliser des moyens qui ne sont pas conformes à l'esprit de l'Accord. Vous ne gagnerez pas, bien sûr, à tous les coups mais tout le monde a intérêt à ce que l'Accord fonctionne.

Si vous me permettez de revenir à la question de notre comité mixte central, vous allez retrouver là un groupe de personnes dont l'intérêt principal est d'analyser continuellement l'équilibre de l'Accord, comme vous le dites, et d'informer les deux parties de leurs impressions. À mon avis, un tel comité mixte ne reflétera pas directement les vues des deux gouvernements, mais celles de personnes très compétentes dans ce domaine, qui pourront donc exercer une action modératrice sur les exigences qui, selon vous, se manifesteront à l'avenir.

[Text]

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Frankly, I find that a very legalistic analysis which does not touch the economic dynamic process at all.

The Chairman: Thank you, Senator Stewart.

Professor, I have a couple of questions. First, in cases where the panel is used, do you have any idea as to the degree to which this will shorten the time for the settlement of disputes? We have had a number of witnesses tell us that it will be of benefit because it will shorten the time as opposed to going through the American judicial system all the way to the Court of Appeal. Have you any thoughts on that question?

Professor Alexandrowicz: The control over the panel of procedures is in the agreement and also within the panel itself; and my perception is that since this is going to be a specialized, bilateral kind of arrangement between the two countries, there is going to be no reason why this should take a long period of time. It is not going to be as formalized and involving the multiplicity of interests in parties, for example, as GATT procedure.

The Chairman: But there is a time limit set forth.

Professor Alexandrowicz: Yes.

The Chairman: It comes to 315 days.

Professor Alexandrowicz: It is up to 315.

The Chairman: Up to.

Professor Alexandrowicz: Up to. Obviously there may be situations in which there is foot dragging, but there is no reason to have the full period used up; and since there is an interest in getting the dispute out of the way, there is no reason why the full 315 days ought to be used up.

The Chairman: That is not my question. My question is: Assuming you use up the whole 315 days, which is all you can use up, how would that compare in time? That is less than a year. A good deal has been made before the committee of the fact that that is a great advantage to a Canadian, or somebody on either side, with a problem, because to go through the appeals process in the judicial system—this is after the regulatory agencies have dealt with it—would take much longer. We have had some people say two to five years. Have you any thoughts or information about that?

Professor Alexandrowicz: I do not have any thoughts on that. My general impression is that because of the specialized nature of the proceedings and the fact that the issues are very much sharpened, the procedure under the agreement would tend to be more streamlined than any other alternative means of resulting the dispute.

The Chairman: My second question goes to something that Senator MacEachen was pursuing, namely, that the Commission would by definition not be partisan in the narrow political sense but would be looking after the interests of the Canadian position or the American position; and if they had officers of their department in their place doing the same thing, they would look after Canada's interest, as opposed to being collegial in any fashion, or get fired—as, I think, the senator suggested.

[Traduction]

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Cela me paraît une analyse tout à fait légaliste qui laisse totalement de côté le principe d'un dynamisme économique.

Le président: Merci, sénateur Stewart.

Professeur, j'ai une ou deux questions à vous poser. Premièrement, dans les cas où le Comité sera utilisé. Dans quelle mesure pensez-vous que cela réduira le temps requis pour régler les différends? Un certain nombre de témoins nous ont dit que cette formule serait utile car elle permettrait d'aller plus vite qu'en passant par le système judiciaire américain et en remontant jusqu'à la cour d'appel. Qu'en pensez-vous?

M. Alexandrowicz: Le contrôle du comité chargé des procédures est contenu dans l'Accord ainsi que dans la constitution du comité lui-même; et encore une fois, comme j'ai l'impression qu'il va s'agir d'une entente bilatérale spécialisée entre les deux pays, il n'y a aucune raison pour que cela demande beaucoup de temps. Ce ne sera pas aussi structuré et ne fera pas intervenir une multiplicité d'intérêts comme c'est le cas, par exemple, d'une procédure du Gatt.

Le président: Mais une date limite a été établie.

M. Alexandrowicz: Oui.

Le président: Une limite de 315 jours.

M. Alexandrowicz: En effet.

Le président: C'est un maximum.

M. Alexandrowicz: Oui. Manifestement, dans certaines situations, dans lesquelles on fait traîner les choses, il n'y a aucune raison d'utiliser le maximum de temps dont on dispose; et, comme on tient à régler le différend, il n'y a aucune raison d'utiliser ces 315 jours.

Le président: Ce n'est pas là ma question. Ce que je voudrais savoir c'est ceci: à supposer qu'on utilise les 315 jours, ce qui est le maximum, qu'est-ce que cela représente comme temps? Cela fait moins d'un an. On a beaucoup fait valoir devant le Comité que cela représente un grand avantage pour un Canadien, comme pour un Américain d'ailleurs, qui a un problème, car s'il était contraint d'utiliser le processus d'appel du système judiciaire, et cela après que les organismes de réglementation eurent traité l'affaire, cela demanderait beaucoup plus de temps, de deux à cinq ans, selon certains. Avez-vous une idée ou des renseignements là-dessus?

M. Alexandrowicz: Je n'ai aucune idée sur la question. Mon impression générale est que, du fait du caractère spécialisé du processus et du fait que les problèmes sont beaucoup plus définis, la procédure en vertu de l'Accord tendrait à être plus rationalisée que n'importe quelle autre méthode de règlement du différend.

Le président: Ma seconde question a trait à quelque chose que le sénateur MacEachen évoquait, à savoir que, par définition, les membres de la pas une attitude partisane au sens étroit du terme, mais qu'ils s'occuperaient aussi impartialement des intérêts canadiens qu'américains; et s'ils étaient représentés par des agents de leur ministère, ceux-ci protégeraient les intérêts canadiens au lieu de manifester un esprit de collégialité ou de risquer de se faire renvoyer comme l'a dit, je crois, le sénateur.

[Text]

Senator MacEachen: That is right.

The Chairman: If I look at 4—and admittedly the word “may” is there: The Commission may establish and delegate responsibilities to ad hoc or standing committees— and so on—I am reminded of an anecdote told me many years ago by a fellow Vancouverite, who had been a member for a considerable time of the International Joint Commission. When a new Canadian chairman was appointed to the commission. Prior to a meeting which the commission was to hold in Toronto or somewhere, he was asked by the new chairman to stop by Ottawa on the way. He said, “Why do you want to do that?” He said, “I want to get the Canadian commissioners together to establish the Canadian position”; and this member of the commission in Vancouver refused to attend. He said, “You will have to learn that we sit collegially”, and he was very proud of the fact that that commission worked over the years in basically a collegial fashion.

Senator LeBlanc (Beauséjour): We have Love Canals from that result.

The Chairman: I do not know what the IJC specifically did to breed the Love Canal. Maybe it did. So I understand fully that the ministers and their officers are not going to be sitting collegially; but is it your point that if the commission established standing committees under 1802.4, those standing committees would start over a period of years to become collegial such as the IJC and some of its committees?

Professor Alexandrowicz: Yes. That is exactly the point. I am glad you brought it up, Mr. Chairman, because, with respect to IJC, although it sits as panels of Canadian and American members, and they are equally divided so that the existence for deadlock is a high possibility, I think that 87 per cent of the cases they were able to act jointly because they were able to work out its terms.

Senator Stollery: I suspect that was because it could depend on the interest that was involved.

Professor Alexandrowicz: No. The interest was the particular interest they had in the task that had been assigned to them, rather than viewing themselves as being strictly delegates of a narrow interest; and I think we regard that as what happens in a lot of international institutions, and that it is unlikely to happen with the committee we are suggesting.

Senator MacEachen: It is totally unlikely, in my view.

Senator Stollery: Surely the collegiality is all very well if you do not have a large multinational corporation lobbying congressmen and senators and everyone else to make sure that those guys get the line or else they get fired. If you are dealing with the IJC, surely the interests are much different than they would be in a trade agreement, and those interests are not going to take the kind of running around, for example, that we got in Ontario in connection with the Niagara River where they dump in all that stuff from Niagara Falls, New York and no one is ever going to do anything about it.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: C'est exact.

Le président: J'aimerais avoir vos commentaires sur la phrase suivante, «la Commission peut établir des comités spéciaux permanents et leur déléguer des responsabilités», etc., et je note le mot «peut». Cela me rappelle une anecdote qui m'a été contée il y a bien des années par quelqu'un de Vancouver, comme moi, qui était membre de longue date de la Commission mixte internationale à laquelle un nouveau président canadien avait été nommé. Avant de se rendre à une réunion de la Commission à Toronto ou ailleurs, le nouveau président lui avait demandé de s'arrêter à Ottawa en passant; mon collègue lui avait demandé, «pourquoi le désirez-vous?» et le président lui avait répondu, «je veux réunir les commissaires canadiens afin d'établir la position canadienne»; mon collègue de Vancouver avait refusé de le faire et avait répondu, «il faudra que vous appreniez que nous fonctionnons de manière collégiale.» et il était très fier que, pendant des années, la Commission ait fonctionné ainsi.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Et depuis, c'est le grand amour.

Le président: Je ne sais pas exactement ce que la CMI a fait pour cela, mais ce que je sais c'est que les ministres et leurs fonctionnaires ne vont pas avoir un comportement collégial. Voulez-vous dire cependant que si la Commission créait des comités permanents en vertu du paragraphe 1802.4, ces comités finiraient, au bout d'un certain nombre d'années, par fonctionner de manière collégiale comme la CMI et certains de ses propres comités?

M. Alexandrowicz: Oui. C'est précisément ce que je veux dire, et je suis heureux que vous ayez soulevé la question, M. le Président, car si la CMI a des comités composés de nombres égaux de Canadiens et d'Américains, ce qui crée de gros risques d'impasses, je crois que dans 87 pour cent des cas, ces comités ont réussi à se mettre d'accord et à avoir une action commune.

Le sénateur Stollery: Cela pourrait dépendre des intérêts en cause.

M. Alexandrowicz: Non. Ce qui compte pour eux, c'était la tâche qui leur avait été confiée plutôt que le fait de se considérer strictement comme des délégués chargés de défendre des intérêts étroits; et je crois que ce qui se passe dans un grand nombre d'institutions internationales risque peu de se produire avec le genre de comité que nous suggérons.

Le sénateur MacEachen: C'est tout à fait improbable, à mon avis.

Le sénateur Stollery: C'est très beau, la collégialité, lorsque vous n'avez pas affaire à une grosse multinationale qui fait du lobbying auprès des membres du Congrès, des sénateurs et de tout le monde, pour s'assurer qu'ils font ce qu'on leur demande pendant, à moins qu'ils préfèrent se faire mettre à la porte. Dans le cas de la CMI, on a affaire à des intérêts tout à fait différents de ceux qui interviennent dans un accord de libre-échange, et les gens qui les représentent ne se laisseront pas mener en bateau comme ça nous est arrivé, par exemple, en Ontario, où, malgré toutes les saletés de Niagara Falls et de

[Text]

Professor Alexandrowicz: Surely some of the interests that the IJC deals with are just as equally fundamental as some relatively unimportant economic interests, and they were able to act collegially dealing with those. It is not that the commission is having difficulties; the difficulty lies with governments.

The Chairman: In any event, for one person it is common knowledge that the IJC is held up in international circles as being a remarkable success, in international terms.

Senator MacEachen: But, Mr. Chairman, no one disagrees with that point.

The Chairman: I am simply asking the witness if what he said in his testimony—not at the ministerial level and not at the commission level, but at the level of 1802.4—that if the Commission established standing committees, and other working groups, to deal with things over time, you would visualize them developing the type of collegiality you have in the IJC.

Senator MacEachen: I would just make the point that the standing committee is going to be a subordinate body appointed by ministers who have political interests, and I think it is unrealistic, on the eve, to think that in those circumstances these men will act as collegial individuals rather than the direct delegates of ministers who have major national interests to protect.

The Chairman: Who appoints the IJC members?

Senator MacEachen: But they are not a subordinate body to any minister in the same sense. We have here a Canada-U.S. commission composed of political ministers, and they appoint the working groups, the standing committees, and so on. There is a quite a difference.

The Chairman: Yes.

Professor Alexandrowicz: But obviously there may be some very difficult political decisions to be made which can be facilitated by a determination by a relatively objective body. In other words, ministers may find it easier to resolve a particular dispute in the light of either a factual determination or a suggestion for an alternative way of handling the problem. Consequently they might find it very useful to have such a body.

Senator LeBlanc (Beauséjour): In case somebody thinks that I am buying the theory that IJC is a perfect body. I want to be on the record as not agreeing. I think, so long as they were chasing lamprey eels in the small rivulets that everybody agreed that there was not very much use to lamprey eels, that that was all right. But certainly their handling of the invisible chemicals in the waters of the Great Lakes where this fantastic number of North Americans live—

Senator Stollery: Has been a total failure.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I think the record of an international body of that nature is not something to shout

[Traduction]

l'État de New York que l'on déverse dans la Niagara, personne ne fait rien pour les arrêter.

M. Alexandrowicz: Sûrement, certains des intérêts dont s'occupe la CMI sont aussi fondamentaux que des intérêts économiques d'une importance relative, et pourtant la Commission a pu régler les problèmes de manière collégiale. Ce n'est pas que la Commission ait des difficultés, ce sont les gouvernements qui en ont.

Le président: Quoi qu'il en soit, il est partout reconnu dans les milieux internationaux que la CMI a remarquablement réussi.

Le sénateur MacEachen: Mais, M. le Président, personne n'en disconvient.

Le président: Et tout ce que je demande au témoin, c'est de me dire, si son témoignage signifie que, non pas au niveau ministériel ni à celui de la Commission, mais au niveau du paragraphe 1802.4, au cas où la Commission créerait des comités permanents et d'autres groupes du travail pour s'occuper de diverses questions, elle pourrait, à son avis, parvenir au même degré de collégialité que la CMI.

Le sénateur MacEachen: Je tiens simplement à souligner que le comité permanent sera un organisme subalterne nommé par des ministres qui ont des intérêts politiques à défendre, et il me paraît plus réaliste, dans ces circonstances, de penser que ces hommes auront un comportement collégial au lieu de se contenter d'être les délégués directs de ministres qui ont des intérêts nationaux importants à défendre.

Le président: Qui nomme les membres de la CMI?

Le sénateur MacEachen: Mais il ne s'agit pas là d'un organisme subordonné à un ministre. Nous avons ici une commission canado-américaine composée de ministres qui sont des hommes politiques et qui nomment les groupes de travail, les comités permanents, et le reste. La différence est importante.

Le président: Oui.

M. Alexandrowicz: Manifestement, il peut y avoir des décisions politiques très difficiles à prendre, qui seraient facilitées par une décision d'un organisme relativement objectif. En d'autres termes, les ministres s'apercevront peut-être qu'il est plus facile de régler un différend déterminé à la lumière d'une décision fondée sur les faits, ou de la suggestion d'une autre méthode de traitement du problème. Ils s'apercevraient peut-être qu'il est très utile d'avoir un tel organisme.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Si quelqu'un pense qu'il j'avalait la théorie de la perfection du CMI, je veux m'inscrire en faux. Je tiens à ce que mon objection paraisse au procès-verbal. Tant qu'il ne s'agissait que de chasser des lamproies dans de petits cours d'eau et que tout le monde était d'accord pour reconnaître le peu d'utilité de ces lamproies, tout allait bien. Mais il faut reconnaître que la manière dont la Commission a traité l'affaire des produits chimiques invisibles dans les eaux des Grands Lacs, sur les rives desquelles un nombre fantastiques de Nord-Américains vivent—

Le sénateur Stollery: A été un échec total.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je crois qu'il n'y a pas lieu de se vanter des résultats obtenus par un organisme inter-

[Text]

about. I think that when the oxes were being gored, they gored back and paralyzed the IJC; and if we are going to have this sort of body, when the real interest—for example, of the soft-wood lumber, or the fish industry of Newfoundland and the Maritimes—is going to be at stake, then they had better not be collegial, because, if they are, they are not going to be there for very long.

Senator Stollery: Take a look at the power of the place at Niagara Falls, New York.

Professor Alexandrowicz: With all due respect—

Senator LeBlanc (Beauséjour): You do not owe any respect at all. Argue with us.

Professor Alexandrowicz: I certainly have sympathy with some of your views about the International Joint Commission, but no one can argue about the fact that they have made some recommendations which have not been accepted by their governments. They have made some which have been accepted, and made politically palatable for governments to accept, because they were performed by a commission; and I think that, in that sense, they perform a very useful function. That is all that I am suggesting that this joint committee is going to be able to do, because they can step back from the problem and try to assess the best way of resolving it; and because of the nature of that body, they make it palatable for either the Americans who have Congress breathing down their necks, or the Canadians, who have Newfoundlanders breathing down their necks, to arrive at what objectively is an equitable and fair solution which is in the interests of both parties and includes the agreement.

Senator Grafstein: I am interested in the Working Group's comments on page 10 respecting the introduction of an extraordinary challenge procedure before a committee of judges or former judges in the Federal Court or court of superior jurisdiction in Canada. This appears to be a new approach to a problem where parties do submit to arbitration and one party refused to comply with the award. I assume that the Working Group has said that this new change is a welcome addition. Would you describe why the committee feels, first, how it works; secondly, why there should be a committee of judges or former judges on the American side and a superior court on our side, and, thirdly, what is the enforceability of appeal procedures if somebody decides to opt out of the procedure in the first instance?

Professor Alexandrowicz: As it points out, there have been several international arbitrations, and I think the one that comes most to mind was between Chile and Argentina about the Beagle Channel. One of the parties had some good calls and said that one of the arbitrators did not act properly, and therefore we refused to be bound by the arbitration decision. Having this in mind, the negotiators said we should take into account that kind of potential problem, and they just created this extraordinary challenge procedure. As it points out, it is going to be extraordinary, not run-of-the-mill. It is tantamount to pointing out that a judge is not acting properly.

[Traduction]

national de cette nature. Au lieu de se laisser égorger, les victimes se sont rebellées et ont en fait paralysé la CMI. Si c'est là le genre d'organisme auquel nous avons affaire lorsque les véritables intérêts de l'industrie des résineux ou de l'industrie halieutique de Terre-Neuve et des Maritimes seront en cause, il vaudra mieux que ses membres oublient leur collégialité, sans quoi, ils n'occuperont pas leur poste très longtemps.

Le sénateur Stollery: Voyez un peu les forces qui jouent à Niagara Falls, dans l'État de New York.

M. Alexandrowicz: Avec tout le respect que je vous dois—

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Vous ne nous devez pas de respect du tout. N'hésitez pas à nous contredire.

M. Alexandrowicz: Je partage, bien sûr certaines de vos vues au sujet de la Commission mixte internationale, mais personne ne peut nier qu'elle a fait des recommandations qui n'ont pas été acceptées par les gouvernements mais qu'elle en a fait d'autres qui l'ont été et qui ont été jugées politiquement acceptables par les gouvernements parce qu'elles émanaient d'une commission; c'est pourquoi, j'estime que la CMI remplit une fonction très utile. À mon avis, c'est tout ce que ce comité mixte sera capable de faire car il peut prendre du recul par rapport au problème et essayer d'évaluer le meilleur moyen de le régler; de par sa nature, un tel organisme est capable de faire accepter aux Américains, qui ont leur Congrès sur le dos, et aux Canadiens, qui ont les gens de Terre-Neuve sur le leur, une solution objectivement juste et équitable, qui est dans l'intérêt des deux parties et conforme à l'Accord.

Le sénateur Grafstein: Je suis intéressé par les commentaires du Groupe de travail sur la page 10 à propos de l'adoption d'une procédure extraordinaire d'opposition devant un comité de juges ou d'anciens juges de la cour fédérale ou de la cour supérieure du Canada. Cela me paraît être une nouvelle façon de résoudre un problème dans les cas où des parties se soumettent à un arbitrage et où l'une d'entre elles refuse d'accepter la décision; j'imagine que le Groupe de travail a jugé que ce nouveau changement constituait un ajout apprécié. Pourriez-vous consacrer une minute ou deux à nous expliquer, premièrement, comment cela fonctionne, deuxièmement, pourquoi il y aurait un comité de juges ou d'anciens juges du côté américain et de juges d'une cour supérieure de notre côté, et troisièmement, dans quelle mesure les procédures d'appel sont applicables si quelqu'un décide de ne pas s'y soumettre.

M. Alexandrowicz: Comme le document l'indique, il y a eu plusieurs arbitrages internationaux, et je crois que le premier qui se présente à l'esprit est celui entre le Chili et l'Argentine à propos du chenal Beagle; une des parties, qui avait des arguments valables, a déclaré qu'un des arbitres ne s'était pas comporté correctement et qu'elle refusait donc de se considérer comme liée par la décision. C'est à ce genre de situation que songeaient les négociateurs lorsqu'ils ont dit que nous devrions tenir compte de ce type de problème possible, et c'est la raison pour laquelle ils ont créé cette procédure extraordinaire d'opposition. Le fait est qu'elle sera extraordinaire, et n'aura rien d'une procédure courante car elle revient à déclarer qu'un juge a eu un comportement répréhensible.

[Text]

Senator Grafstein: Was there any rationale for the asymmetrical provisions dealing with Canada and the United States? The United States procedures are before a committee of judges or former judges, whereas ours are within our legal process. One seems to be a remedy to a panel, almost *ex parte* the American judicial process, and ours is *intra parte* the judicial process. I am curious about that.

Professor Alexandrowicz: My understanding is that this is going to be a joint panel of Canadian and U.S. judges who are going to be the extraordinary panel.

Senator Grafstein: I am just looking at these notes—

Professor Alexandrowicz: I think that is probably just a clumsy way of phrasing it in our report, but in the agreement itself, if you look at annex 1904.13, it says:

The party shall establish an extraordinary challenge committee comprised of three members. The members shall be selected from a ten-person roster comprised of American and Canadian judges.

Senator Grafstein: Just take me through that. Somebody is not prepared to be bound by the initial decision primarily because of irregularities, or whatever claim, and Americans and Canadians can go to extraordinary lengths for claims not only with respect to procedure but to substance, and suddenly we have gone through that process and either party is not prepared to be bound. Now it gets pushed to this challenge committee. What happens in the event of a determination there? What is the binding effectiveness of that?

Professor Alexandrowicz: The bottom line is that if either party says, "No, we are not going to be bound by it", then it is not going to be bound. The United States, before the International Court of Justice in the Nicaragua case, was not going to be bound; and obviously, given the current state of international organization and international law, you are in breach of your international agreement.

Senator Grafstein: That is my point, that these two steps on paper theoretically seem to be moving into a direction where there is a dispute resolution mechanism of some nature that would have some force of law. Maybe it does not have any force of law, that it is another process of politics, because you end up with a decision at the lower level, it is in your favour, and the other side disputes it for irregularities, improprieties, or whatever. It then moves to the challenge provision, which goes through exactly the same process, and all the one party can claim is, I am on higher political ground because I have got two panels that favour me, or an appeal or a split decision, or whatever. It is another political process.

The Chairman: Senator Grafstein, the final step that you mentioned is an appeal only if you allege that there was a conflict of interest, or something of that nature, in the actual judicial hearing.

Senator Grafstein: It can be questions of law, questions of fact. It is both grounds, is it not?

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il une raison à l'asymétrie des dispositions concernant le Canada et les États-Unis? Dans le cas des États-Unis, la question se traite devant un comité de juges ou d'anciens juges alors que chez nous, cela fait partie du processus juridique normal. Dans le premier cas cela se déroule pratiquement en dehors du processus judiciaire américain, alors que chez nous, cela en fait partie. Je me demande pourquoi.

M. Alexandrowicz: Si je comprends bien, il s'agira d'un comité mixte de juges canadiens et américains qui s'occuperont de cette procédure extraordinaire.

Le sénateur Grafstein: Je regarde les notes—

M. Alexandrowicz: Nous l'avons probablement mal dit dans notre rapport, mais si vous consultez l'accord lui-même, vous pouvez voir qu'au paragraphe 1904.13 de l'annexe, il est stipulé que:

La partie établira un Comité de trois membres chargé d'étudier les cas extraordinaires d'opposition. Ces membres seront choisies dans une liste de dix personnes, constituée par des pays canadiens et américains.

Le sénateur Grafstein: Revenons un peu là-dessus. Lorsque quelqu'un n'est pas disposé à accepter la décision initiale à cause d'irrégularités ou d'autre chose, qu'il soit Américain ou Canadien, il a une possibilité extraordinaire de recours, non seulement sur la procédure mais sur le fond; il peut alors arriver qu'aucune des deux parties ne soit d'accord. C'est alors que l'on fait appel à ce comité, et je voudrais savoir ce qui se passe lorsque celui-ci a rendu sa décision? Celle-ci a-t-elle une valeur exécutoire?

M. Alexandrowicz: Le mot de la fin c'est que si l'une ou l'autre partie déclare, «Nous ne nous soumettrons pas à la décision», c'est effectivement ce qui se passe. Dans l'affaire du Nicaragua, les États-Unis n'allaient pas se considérer comme liés par la décision de la Cour internationale de justice; et manifestement, compte tenu de la situation actuelle de cette organisation internationale et du droit international, il y a violation d'un accord international.

Le sénateur Grafstein: C'est précisément ce que je veux dire. Bien que, sur le papier, il y ait un mécanisme de règlement des différends qui a apparemment force de loi, il n'en est peut-être rien, car on a en réalité affaire à un autre processus politique dans lequel, si, au départ, une décision a été prise en votre faveur, l'autre partie peut la contester pour irrégularité, impropriété, etc. C'est alors qu'interviennent les dispositions concernant l'opposition; c'est exactement le même processus qui se renouvelle, dans lequel une partie peut faire valoir qu'elle est mieux placée sur le plan politique parce qu'elle a deux comités en sa faveur ou bénéficie d'un appel ou d'une décision partagés. C'est donc encore une fois un processus politique.

Le président: Sénateur Grafstein, la dernière étape mentionnée par vous ne constitue un appel que si vous faites valoir qu'il y a eu conflit d'intérêts ou quelque chose de cette nature au cours de l'audition de l'affaire proprement dite.

Le sénateur Grafstein: Il peut aussi bien s'agir de questions de droit que de fait, n'est-ce pas?

[Text]

Professor Alexandrowicz: No. The extraordinary challenge is only if there is misconduct.

The Chairman: Only misconduct, and it is to judges, not to politicians. The judges would only rule to say that there was misconduct or that there was not misconduct. Is that not correct?

Professor Alexandrowicz: Yes.

Senator Grafstein: But ultimately, in effect, it is a judicial finding that has political impact, but not judicial impact, not legal impact.

The Chairman: Pardon me?

Senator Grafstein: It is a judicial finding that has political impact. It really does not have judicial impact.

Professor Alexandrowicz: What you are saying, senator, is that, given the current state of international law, if one or other party, no matter what treaty is written, says, "I am not going to obey it," then there is no enforcement mechanism in international law.

Senator Grafstein: I have not done this study, but it might be interesting to take a look at some of the procedures on international treaties dealing with telecommunications where there appears to be greater force of law in terms of the tests here. I have not done that analysis, but I think that if there were stronger teeth in, for instance, international spectrum allocation and issues of that nature—although we have not, as a committee, looked at comparative penalties for breaches of multilateral agreements—it would be an interesting thing to examine to see if this is a higher or lower standard, or if it adds anything to the mix in the ways of another step in the process? Maybe you can tell us, from your experience, whether this a higher or lower level of enforcement of decisions?

Professor Alexandrowicz: There are no modes of enforcement even where the agreement says that there shall be a binding decision, binding arbitration or a binding determination by a binational panel, even if there is a ruling. If, for example, binding arbitration is not accepted by one side or the other, there is no enforcement mechanism. Indeed, there cannot be, other than sending troops, which is the equivalent of sending the sheriff out by the domestic court. That is the nature of the international system. No matter how binding the treaty appears to be at its face, no matter how binding the tribunal's judgments appear at their face, ultimately it comes down to the fact that they cannot be enforced. There is no enforcement mechanism under international law of any nature for any treaty anywhere in the world

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I am not exactly sure of that. It would be interesting to do a little homework on that.

Professor Alexandrowicz: I gave you the prime example of the International Court of Justice rendering a ruling with respect to Nicaragua, and rulings with respect to Iran. In both those countries you have binding rulings by the court, and both

[Traduction]

M. Alexandrowicz: Non. Il n'y a opposition extraordinaire qu'en cas de forfaiture. N'est-ce pas?

Le président: Seulement en cas de forfaiture, et il s'agit de juges et non de politiciens. Les juges décideraient seulement qu'il y a forfaiture ou non. N'est-ce pas?

M. Alexandrowicz: Oui.

Le sénateur Grafstein: Donc, dans la pratique, il s'agit d'une décision judiciaire qui a un effet politique mais n'a pas d'effet en droit.

Le président: Pardon?

Le sénateur Grafstein: C'est une décision judiciaire qui a un effet politique. Elle n'en a par contre aucun sur le plan judiciaire.

M. Alexandrowicz: Ce que vous voulez dire par là, sénateur, c'est que, compte tenu de la situation actuelle du droit international, si l'une ou l'autre partie, peu importe le traité, déclare, «je ne vais pas y obéir,» il n'existe aucun mécanisme d'application en droit international, et c'est vrai.

Le sénateur Grafstein: C'est une étude que je n'ai pas faite mais il serait peut-être intéressant d'examiner certaines des procédures relatives aux traités internationaux traitant des télécommunications, qui semblent avoir beaucoup plus force de droit. C'est une analyse que je n'ai pas faite mais j'ai l'impression que les mesures relatives, par exemple, à l'allocation du spectre international et autres questions du même genre, étaient plus contraignantes—bien que nous n'ayons pas fait de comparaison avec les sanctions imposées pour rupture d'un accord multilatéral—il serait intéressant de voir si, dans le cas présent, les critères sont plus ou moins contraignants, ou si cela ajoute quelque chose d'avoir une seconde étape au processus? Peut-être pourriez-vous nous dire, d'après votre expérience, si dans le cas qui nous intéresse, l'application des décisions est plus rigoureuse, ou l'est moins?

M. Alexandrowicz: Il n'existe pas de moyens d'application de la décision, même lorsque l'accord stipule qu'il y aura une décision ou un arbitrage exécutoire par un comité bilatéral, même s'il y a une décision. Si, par exemple, un arbitrage exécutoire n'est pas accepté par une des parties, il n'existe pas de mécanisme d'application. De fait, il ne peut pas y en avoir, à moins de faire donner l'armée, ce qui revient à faire dépêcher le shérif par le tribunal national. C'est ainsi qu'est fait le système international. Si contraignant que le traité puisse paraître, si contraignants que puissent l'être les jugements du tribunal, on en revient toujours au même point: ils ne peuvent être appliqués. En droit international, il n'existe aucun mécanisme d'application pour quelque traité que ce soit au monde.

Le sénateur Grafstein: M. le Président, je n'en suis pas absolument certain. Il serait intéressant d'étudier un peu plus à fond la question.

M. Alexandrowicz: Je vous ai donné l'exemple frappant de la Cour internationale de justice rendant un jugement au sujet du Nicaragua ainsi que des décisions rendues au sujet de l'Iran. Dans les deux cas, vous avez des décisions exécutoires

[Text]

countries thumbed their noses at the court and, short of Security Council action—

Senator Grafstein: No. I can distinguish between issues that go before the International Court and those that are bilateral, trade-specific issues between countries. When I say “trade”, I mean economic issues, financial arrangements, agreements between financial institutions in two countries, things of that nature, where there may be different sets of laws.

Professor Alexandrowicz: The treaties themselves may provide self-help remedies for non-compliance within the agreement. Nicaragua can use self-help remedies against the United States or other countries, but, again, I think that the self-help remedies are not really “enforcement” of any final judgment, nor are they a derogation from the general principle that, ultimately, you cannot force a country to do whatever—

Senator Grafstein: It does not want to do.

Professor Alexandrowicz: —it does not want to do, in legal proceedings in an international community.

The Chairman: Thank you, Senator Grafstein. The only thing remaining for me, Professor Alexandrowicz, is to thank you for coming here today and making your presentation. We are much obliged. We will stand adjourned until 4 p.m. next Tuesday.

The committee adjourned.

[Traduction]

de la Cour et pourtant, les deux pays lui ont ri au nez et, à moins d'intervention du Conseil de sécurité—

Le sénateur Grafstein: Non. Je suis capable de faire la distinction entre les questions qui sont soumises à la cour internationale et les différends commerciaux dans le cadre d'accords bilatéraux. Lorsque j'emploie le mot «commerciaux», j'entends les questions économiques, les arrangements financiers, les ententes entre institutions financières de deux pays, et autres questions de ce genre pour lesquelles il peut exister deux législations différentes.

M. Alexandrowicz: Les traités contiennent parfois eux-mêmes les recours à la non-observation des accords. Le Nicaragua peut les utiliser contre les États-Unis ou d'autres pays, mais je crois que ces recours ne constituent pas vraiment une «application» d'un jugement final pas plus qu'ils ne constituent une dérogation au principe général selon lequel, en dernière analyse, vous ne pouvez pas forcer un pays à faire—

Le sénateur Grafstein: Ce qu'il ne veut pas faire.

M. Alexandrowicz: ... ce qu'il ne veut pas faire lorsqu'une procédure de droit international est engagée.

Le président: Merci, sénateur Grafstein. Il ne me reste donc plus, professeur Alexandrowicz, qu'à vous remercier très sincèrement d'être venu aujourd'hui et de nous avoir présenté cet exposé. Nous vous en sommes reconnaissants. La séance reprendra à 16 heures, mardi prochain.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Professor George Alexandrowicz, Faculty of Law, Queen's
University.

Professeur George Alexandrowicz, faculté de droit, Université
Queen's.

CAL
YC 23
-F71



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, May 24, 1988

Le mardi 24 mai 1988

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Sixteenth Proceedings on:

Seizième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(or Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(ou Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.*

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

* By order of the Senate, this date was extended to March 31, 1989.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

* Par décision du Sénat, cette date a été reportée au 31 mars 1989.

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 24, 1988
(58)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bazin, Bosa, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), Macquarrie, Roblin and van Roggen. (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Kirby, Sinclair and Steuart (*Prince Albert-Duck Lake*). (3).

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witness:

Mr. Robert Herzstein, Attorney, Arnold and Porter, Washington, D.C., U.S.A.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

Mr. Herzstein made a statement and answered questions.

At 5:11 p.m. the Committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 MAI 1988
(58)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bazin, Bosa, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), Macquarrie, Roblin et van Roggen. (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kirby, Sinclair et Steuart (*Prince Albert-Duck Lake*). (3).

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur. M. Michel Dupuy, adjoint au Leader de l'Opposition au Sénat.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

M. Robert Herzstein, avocat, Arnold and Porter, Washington, D.C., É.-U.A.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que des textes qui ont été approuvés par la suite.

M. Herzstein fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 11, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 24, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to examine the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I would like to welcome Mr. Robert Herzstein, senior partner in the Washington law firm of Arnold and Peters. His law practice concentrates on problems of foreign trade and international business. He serves as counsel for U.S. and foreign companies concerned with U.S. export and import regulations and U.S. trade policy. Mr. Herzstein represented the Canadian lumber industry in the U.S. countervailing duty investigations on softwood lumber and the Canadian Meat Council in the U.S. countervailing duty investigation against unprocessed pork products. Formerly he was Under Secretary for International Trade in the U.S. Department of Commerce where he was responsible for among other things, the administration of U.S. countervail and antidumping laws.

Mr. Herzstein is one of the experts in Washington whom we had hoped to see on our visit there over the next two days. It turned out that he was not going to be in Washington during our visit and that we would be unable to meet him there. By coincidence, the reason he was not going to be in Washington was that he would be in Ottawa. So we are most fortunate that our paths have crossed in this fashion and that we are able to have him with us for a short time this afternoon before we leave for the airport.

Mr. Herzstein, before you make your opening presentation, I would inform members of the committee that because of our departure for the airport, I will have to call the meeting to a halt at about 5:15 at the latest.

Mr. Robert E. Herzstein, Attorney, Arnold and Peters, Washington, D.C., U.S.A.: Mr. Chairman, I understand that you are interested in the impact of the Free Trade Agreement on the U.S. import relief laws and on the potential that those laws have shown in the past for impeding Canadian trade and especially impeding the predictability of Canadian trade with the United States.

The Chairman: We are particularly interested in the provisions of the agreement relative to the dispute-settlement mechanism and how they may differ from the normal appeal procedure that the agreement will replace.

Mr. Herzstein: Perhaps the best way for me to proceed would be to tell you how the countervailing duty case on softwood lumber might have been different in several respects if a Free Trade Agreement had been in place. The virtue of this approach is that it illustrates very concretely the impact of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 mai 1988

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Robert Herzstein, associé principal de l'étude juridique Arnold and Peters de Washington. Cette firme s'intéresse surtout aux problèmes concernant le commerce extérieur et les entreprises internationales. M. Herzstein est conseiller de sociétés américaines et étrangères touchées par la réglementation américaine sur les exportations et les importations et par la politique commerciale des États-Unis. M. Herzstein a représenté l'industrie canadienne du bois au cours de l'enquête concernant les droits compensatoires américains imposés sur le bois, et le Conseil des viandes du Canada dans l'enquête sur les droits compensatoires américains imposés aux produits du porc non-conditionnés. Il était anciennement sous-secrétaire au Commerce international du ministère américain du Commerce où il était responsable, entre autres, de l'administration des lois compensatoires et anti-dumping des États-Unis.

M. Herzstein est l'un des spécialistes que nous avons espéré rencontrer pendant notre séjour à Washington au cours des deux prochaines journées. Il s'est avéré que nous ne pourrions le rencontrer parce qu'il ne s'y trouvera pas. En fait, par pure coïncidence, M. Herzstein ne sera pas à Washington parce qu'il est à Ottawa. Nous sommes donc très heureux que nos chemins se soient croisés et que nous puissions le recevoir brièvement cet après-midi avant notre départ pour l'aéroport.

Monsieur Herzstein, avant que vous ne fassiez votre déclaration préliminaire, je tiens à informer les membres du comité qu'en raison de notre départ pour l'aéroport, je devrai lever la séance vers 17 h 15 au plus tard.

M. Robert E. Herzstein, avocat, Arnold and Peters, Washington (D.C.), États-Unis: Monsieur le président, je crois savoir que vous vous intéressez aux répercussions de l'Accord de libre-échange sur les lois de protection américaines concernant les importations et à la mesure dans laquelle ces lois ont dans le passé fait obstacle aux échanges commerciaux du Canada, en particulier en ce qui concerne les débouchés futurs aux États-Unis.

Le président: Nous nous intéressons en particulier aux dispositions de l'Accord concernant le mécanisme de règlement des différends, et à la différence qui existe entre ces dispositions et procédure d'appel normale que l'Accord va remplacer.

M. Herzstein: Le mieux serait dans doute de vous expliquer dans quelle mesure le problème des droits compensatoires sur le bois de construction aurait pu être différent à plusieurs égards si l'Accord de libre-échange avait été en vigueur. Ce cas permet d'illustrer de façon très concrète les répercussions de

[Text]

some of the provisions in the Free Trade Agreement on U.S. trade laws and proceedings.

There are, of course, provisions in the Free Trade Agreement that affect the so-called safeguard provisions of U.S. trade laws also. I think the Free Trade Agreement disciplines those safeguard proceedings rather effectively, but I will refrain from addressing this point in my comments. I shall be happy to address any questions on the matter, if you want me to get into it.

It is probably no surprise to you to learn that I feel the lumber case presented a situation in which the objective, quasi-judicial processes established in U.S. law for the administration of the countervailing duty statute were clearly and rather shamelessly perverted by domestic political pressures in the United States. When the U.S. Commerce Department threatened in 1986 to impose

The Chairman: Mr. Herzstein, could I have you distinguish between the first go-around on the softwood lumber case and the second go-around?

Mr. Herzstein: Yes. I will come to that point. I am giving you an encapsulated version first, and then I shall run through the history of the case. The bottom line is that in the second case in 1986, when the Commerce Department came out with a threat to impose a 15 per cent countervailing duty, the Canadian industry had very good arguments to support their contention that this action would be contrary to U.S. law and probably contrary to the GATT. However, because of certain practical and political factors, the Canadian Government felt forced to settle with the United States rather than assert Canada's legal rights under U.S. law and under the GATT. It is my view that various provisions which the Canadian negotiators have achieved in the FTA are designed to avoid a recurrence of this situation in which Canada's rights under the rule of law are, in effect, displaced by U.S. political pressures. To illustrate or document that conclusion, I shall run quickly through the softwood lumber case.

As you know, the first case was brought in 1982. In that case the U.S. lumber industry asserted that softwood lumber imports from Canada were benefiting from a subsidy because Canadian lumber companies purchased their trees from provincial authorities who owned the forests in Canada. The U.S. industry felt that the price of these trees or so-called stumpage rights was unfairly low and constituted a provincial government subsidy for the Canadian lumber industry. After an extensive investigation and a good deal of legal analysis, the Commerce Department decided in 1983, very clearly and conclusively, that the Canadian lumber industry was not benefiting from a countervailable subsidy. The decision was set forth in great detail with about four different layers of legal reasoning. One layer would be set out and then they would say, "But even if you do not accept that, there is another reason." The U.S. industry chose not to appeal that decision to the courts because, I think, it was clear to them, as it was to us, that the decision would be upheld legally if it were appealed.

Instead of going to the courts, the domestic industry began generating congressional pressure to change the U.S. counter-

[Traduction]

certaines des dispositions de l'Accord sur les lois et pratiques commerciales américaines.

Évidemment, certaines dispositions de l'Accord affectent aussi ce qu'on appelle les dispositions de sauvegarde des lois commerciales américaines. Je pense que l'Accord de libre-échange en régit l'application de façon assez efficace, mais je m'abstiendrai de parler de cet aspect. Je serai heureux d'aborder tous les aspects de la question dont vous voudrez discuter.

Je ne vous étonnerai sans doute pas en vous disant qu'à mon avis le bois d'œuvre représentait un cas où les mécanismes quasi-judiciaires objectifs prévus dans la loi américaine pour l'application des droits compensatoires ont clairement et effrontément été déformés à la suite de pressions politiques intérieures aux États-Unis. Lorsqu'en 1986 le ministère américain du Commerce a menacé d'imposer—

Le président: Monsieur Herzstein, pourriez-vous faire la distinction entre le premier et le second cas concernant le bois d'œuvre?

M. Herzstein: Oui. J'y viens. Je vais d'abord résumer la question, et j'en dresserai ensuite l'historique. En fin de compte, dans le second cas en 1986, lorsque le ministère du Commerce a menacé d'imposer un droit compensatoire de 15 p. 100, l'industrie canadienne a avancé de très bons arguments pour faire valoir qu'une telle mesure serait contraire à la loi américaine et probablement aussi au GATT. Toutefois, pour certaines raisons pratiques et politiques, le gouvernement canadien s'est senti contraint de s'entendre avec les États-Unis au lieu de faire valoir les droits du Canada en vertu de la loi américaine et du GATT. Selon moi, plusieurs des dispositions que les négociateurs canadiens ont fait insérer dans l'Accord de libre-échange visent à éviter que ne se reproduise cette situation où les droits du Canada en vertu de la loi ont été supplantés par des pressions politiques aux États-Unis. Pour illustrer ou appuyer cette conclusion, je vais passer rapidement en revue la question du bois d'œuvre.

Comme vous le savez, le problème s'est posé pour la première fois en 1982. L'industrie américaine du bois avait alors fait valoir que le bois d'œuvre importé du Canada bénéficiait d'une subvention parce que les compagnies de bois canadiennes achetaient leurs arbres des gouvernements provinciaux qui sont propriétaires des forêts au Canada. L'industrie américaine soutenait que le prix de ces arbres, ou ce qu'on appelait les droits de coupe étaient injustement faibles et constituaient une subvention du gouvernement provincial à l'industrie canadienne du bois. Après une enquête et une analyse juridique approfondie, le ministère du Commerce a décidé en 1983, de façon claire et nette, que l'industrie canadienne du bois n'était pas subventionnée. La décision a été exposée dans tous ses détails et appuyée de quatre arguments juridiques. Si le premier argument n'avait pas convaincu, on aurait invoqué le second. L'industrie américaine a décidé de ne pas appeler de cette décision devant les tribunaux parce que, selon moi, il était clair autant pour l'industrie que pour nous que cette décision serait maintenue en appel.

Au lieu de s'adresser aux tribunaux, l'industrie nationale a commencé à exercer des pressions auprès du Congrès en vue

[Text]

vailing duty statute. A bill was introduced which would establish a special rule for situations in which foreign governments were selling what were called removal rights for a natural resource. The net effect of that rather complicated provision would have been to change the result in the first softwood lumber case.

This threat of legislation put quite a scare into the officials of the Commerce Department and, more broadly, into the Reagan administration. I think they recognized the foolishness of the proposed rule in terms of normal, international, trading practices and concepts and they argued to Congress that the proposed legislation would take away the flexibility of the Commerce Department to analyze concrete business situations and make pragmatic, reasoned determinations in individual situations as to whether a foreign government practice was, in fact, distorting the marketplace in an unfair way.

As the threat of legislation persisted and gained momentum, the Commerce Department decided that, in order to head it off, they had to try to demonstrate to Congress that the legislation was not needed and that the Commerce Department could, in effect, reinterpret the Canadian practices that it had examined in the first place and reinterpret the U.S. law as it applied to those practices.

The Commerce Department worked up to that view through a number of steps. First, they hinted to Congress that the legislation was not needed and that they could take care of it. They then came out with an administrative determination in a totally unrelated case involving carbon black from Mexico. In that case, they put in what we lawyers call a "dictum" in which they indicated a new approach to the analysis of countervailing duty law as it applied to natural resources. They then invited the U.S. lumber industry to a meeting in Secretary Baldrige's office and it is our understanding—although we were not there—that it was fairly well hinted that a new petition might be welcomed by the department. A new petition was filed and, that time around, as is well known, the Commerce Department came out with a preliminary determination that Canadian stumpage practices were a countervailable subsidy and that the amount of this subsidy was 15 per cent.

The Chairman: I have one point of clarification. It had been my understanding that the carbon black case was a decision of a judicial body in the United States—that is, a court—and that they simply used that as an excuse to reverse themselves. It was their own redefinition.

Mr. Herzstein: It was both. They first had their own administrative determination in which they set forth this broad hint that they would take this new approach. That was affirmed in the court and they also used that court affirmation as ammunition. It was both elements.

The Canadian lumber industry, of course, proceeded to fight the case vigorously in order to have this preliminary determi-

[Traduction]

d'obtenir une modification de la loi américaine sur les droits compensatoires. Un projet de loi a été déposé; il instituait une règle spéciale applicable aux situations où des gouvernements étrangers vendaient ce qu'on appelait des droits d'enlèvement d'une ressource naturelle. Cette disposition plutôt complexe aurait eu pour effet de modifier les résultats obtenus lors du premier épisode du bois d'œuvre.

Cette menace d'intervention législative a grandement inquiété les fonctionnaires du ministère du Commerce et, de façon plus générale, l'administration Reagan. Je pense qu'ils ont reconnu le caractère absurde de ce projet du point de vue des pratiques et des concepts normaux de commerce international et ils ont fait valoir au Congrès que le projet de loi retirerait au ministère du Commerce la flexibilité dont il avait besoin pour analyser les cas concrets et pouvoir décider, de façon pratique et rationnelle, si une pratique utilisée par un gouvernement étranger fausse injustement les règles du marché.

Comme la menace du projet de loi persistait et se concrétisait, le ministère du Commerce a décidé, pour y mettre fin, de démontrer au Congrès que le projet de loi n'était pas nécessaire et que le ministère du Commerce pouvait de toute manière réinterpréter les pratiques canadiennes qu'il avait examinées au départ et réinterpréter la loi américaine qui les régissait.

Le ministère du Commerce a procédé en plusieurs étapes. Premièrement, on a laissé entendre au Congrès que la loi n'était pas nécessaire et que le ministère pouvait s'occuper de la question. Le ministère a ensuite pris une décision administrative concernant un cas tout à fait différent, le noir de charbon importé du Mexique. Dans ce cas, le ministère a eu recours à ce que nous appelons, en langage juridique, un «dictum», par lequel il adoptait une nouvelle interprétation de la loi concernant les droits compensatoires applicable aux ressources naturelles. Le ministère a ensuite invité les représentants de l'industrie américaine du bois à une rencontre dans le bureau du secrétaire Baldrige et nous croyons savoir, bien que nous n'y étions pas, qu'on leur a laissé entendre assez clairement que le ministère pourrait accueillir favorablement une nouvelle pétition. Une nouvelle pétition a donc été déposée vers cette époque et, comme nous le savons, le ministère du Commerce a rendu une décision préliminaire d'après laquelle les pratiques de coupe canadiennes constituaient une forme de subvention, estimée à 15 p. 100.

Le président: J'aimerais avoir un éclaircissement. Je croyais que dans le cas du noir de charbon, la décision émanait d'un organisme judiciaire aux États-Unis, c'est-à-dire un tribunal et que le ministère avait simplement utilisé ce cas comme prétexte pour revenir sur sa décision. Le ministère a lui-même rédéfini le problème de cette façon.

M. Herzstein: L'un et l'autre. Tout d'abord, le ministère a rendu une décision administrative suggérant de façon générale qu'il adopterait une nouvelle ligne de conduite. Cette décision a été confirmée en cour et on a également utilisé la décision du tribunal comme munition.

L'industrie canadienne du bois a évidemment décidé de contester vigoureusement, afin de faire renverser la décision préli-

[Text]

nation of 15 per cent reversed when the secretary made his final determination which was scheduled for December 30, 1986. It was unclear, of course, whether the secretary would modify his decision. On behalf of the industry, we put forward a number of arguments which we thought were quite strong and, as I mentioned earlier, which we thought would prevail in the courts later on, if necessary.

We felt that the secretary, in the first decision, had engaged in double counting—that is, that the same numbers had been counted twice. Even if you took their new legal assumptions about the nature of the Canadian practices, the most you would come up with would be 7 per cent. We thought that was a clerical type of error.

No one knew how the case would be decided, even though we felt it would be reversed on appeal. When we were asked about how this would take place, of course, we had to say that the procedure would be to go to the Court of International Trade and then to the Court of Appeals for the federal circuit. The whole process would take three or four years.

The Chairman: During which time you would be happy to put this 15 per cent in trust; am I correct?

Mr. Herzstein: That is right. During that time, every shipment of Canadian lumber coming into the United States would be assessed at 15 per cent, or whatever the secretary determined in his final determination on December 30, 1986. That money would go into the U.S. treasury subject to a refund with interest if the case were ultimately reversed in the courts. In the meantime, it would amount to U.S. \$450 million a year of Canadian funds which would be piling up in the U.S. treasury until the case would be reversed.

That was the situation that Canada's trade minister and other authorities faced as we approached December 30, 1986. It was just hours before the Commerce Department was scheduled to release the final determination that the two governments announced an agreement under which Canada would impose a 15 per cent export tax; in effect, giving the U.S. industry the additional tax on Canadian imports that it wanted, but keeping the money in the Canadian treasury rather than in the U.S. treasury. Then the arrangement, as you know, was that if the Canadian provinces raised their stumpage fees, the amount of that export tax could be lowered.

With that brief overview, I might step back and ask: How would history differ if the Free Trade Agreement had been in place? The first way in which it would be different is that when the U.S. industry went to Congress and threatened the change in the countervailing duty law, the so-called watchdog provision in section 1902 of the Free Trade Agreement would have given the Secretary of Commerce something to say to Congress and to the domestic industry that, I think, would have strengthened his hand and, very possibly, changed his attitude at the start. As I mentioned earlier, he was quite scared about the danger of what he viewed as a very harmful and rigid change in the U.S. countervailing duty law which would affect not only lumber but other cases involving other countries shipping natural resource based products to the

[Traduction]

minaire concernant le droit de 15 p. 100; c'est alors que le secrétaire a rendu sa décision finale prévue pour le 30 décembre 1986. Il n'était évidemment pas certain que le secrétaire modifierait sa décision. Au nom de l'industrie, nous avons avancé un certain nombre d'arguments que nous jugions efficaces et, comme je l'ai déjà dit, nous pensions que ces arguments finiraient par prévaloir devant les tribunaux.

Nous estimions que dans sa première décision le secrétaire avait doublé les chiffres c'est-à-dire que les mêmes chiffres avaient été comptés deux fois. Même en tenant compte de leurs nouvelles hypothèses juridiques concernant les pratiques canadiennes, le maximum possible était 7 p. 100. Nous avons donc pensé qu'il y avait eu une erreur de plume.

Personne ne pouvait prévoir la décision, même si nous pensions qu'il y aurait rejet en appel. Quand on nous a demandé comment les choses se passeraient, nous avons évidemment répondu qu'il faudrait saisir le Tribunal de commerce international et ensuite la Cour d'appel au niveau fédéral. Le déroulement de cette procédure prendrait de trois à quatre ans.

Le président: Période au cours de laquelle vous auriez été heureux de déposer le montant du droit de 15 p. 100 en fiducie, n'est-ce pas?

M. Herzstein: En effet. Pendant cette période, toutes les expéditions de bois canadien aux États-Unis seraient frappées d'un droit de 15 p. 100 ou du droit déterminé par le secrétaire dans sa décision finale du 30 décembre 1986. L'argent serait versé dans le trésor public américain, sous réserve de remboursement avec intérêt en cas de rejet de la décision en appel. En attendant, quelque 450 millions de dollars américains provenant du Canada s'accumuleraient dans le trésor américain, jusqu'à ce que la décision soit renversée.

Telle était la situation à laquelle le ministre canadien du Commerce et les autres autorités étaient confrontés à l'approche du 30 décembre 1986. Ce n'est que quelques heures avant que le ministère américain fasse connaître sa décision que les deux gouvernements ont annoncé un accord en vertu duquel le Canada acceptait d'imposer une taxe d'importation de 15 p. 100. En fait, le Canada accordait à l'industrie américaine la taxe supplémentaire sur les importations canadiennes, mais le montant de la taxe était conservé dans le trésor canadien plutôt que dans le trésor américain. L'Accord prévoyait que si les provinces canadiennes haussaient leurs droits de coupe, la taxe d'exportation pourrait être réduite.

Cela dit, en quoi la situation aurait-elle été différente si l'Accord de libre-échange avait été en vigueur? Tout d'abord, quand l'industrie américaine a demandé au Congrès de modifier la loi concernant les droits compensatoires, la clause de protection contenue à l'article 1902 de l'Accord de libre-échange aurait fourni au secrétaire du Commerce un argument qui aurait renforcé sa position face au Congrès et à l'industrie américaine et qui aurait sans doute contribué à modifier son attitude au départ. Comme je l'ai déjà dit, le secrétaire était très préoccupé par le danger de ce qu'il considérait comme une modification préjudiciable et rigide de la loi américaine sur les droits compensatoires, car cette modification affecterait non seulement le bois de construction, mais aussi les produits de ressources naturelles que d'autres pays exportent aux États-

[Text]

United States. If he had been able to say, "Look, section 1902 of the Free Trade Agreement says that no change in U.S. countervailing duty law will be effective vis-à-vis Canada unless it specifies that it is intended to apply to Canada and unless it is consistent with the General Agreement on Tariffs and Trade and with the objects and purposes of the Free Trade Agreement. We have to consult with our Canadian colleagues before we proceed with such legislation and they have a right to take us to a panel to determine whether that change is consistent with the objects and purposes of the Free Trade Agreement," that would have been a very substantial discouragement to the advocates of this new legislation. They then would have had to say to themselves, "Gee, this could take an awfully long time," in effect, putting the burden of delay onto the other side.

This will take a long time. We may not get it. It is going to create a lot of interchange between the two countries. It is going to get into the area of high statesmanship and high politics between the two countries. It will not be merely something that we are trying to slip through the Congress while the Canadians sit helplessly on the sidelines.

In effect, the watchdog provision gives the Canadian government a legitimate role in the legislative process of the United States as it attempts to reshape or remodel its countervailing duty or antidumping laws. That is quite significant and would have ended up changing the behaviour of the executive branch of the U.S. government, making them less intimidated by the threat from Congress.

That is step number one where history might have been different, and the difference could well have been critical.

Let us assume that the watchdog provision had not diffused the controversy and the U.S. Commerce Department had proceeded with a new investigation and came out with the radically different determination that it did come out with in the second case. In that situation, another provision of the Free Trade Agreement would come into play, Article 1904, which provides that domestic judicial review of final antidumping and countervailing duty determinations will be replaced by a binational panel.

How would this have made a difference? Well, I mentioned earlier that, as we approached December 30, as counsel, we were in the position of saying "We think Canadian industry and Canada are right in this matter. If the administration comes out with an adverse decision, we can get it reversed in the courts, but that will take three or four years".

Under this provision Canada's trade minister and other authorities would have been presented with a rather different scenario. We would have said that Canada has a right to binational panel review of this decision, and that whole panel determination must be finished within 315 days. So just the time in which Canadian money would be piling up on the U.S. side of the border would have been greatly reduced, and that, in itself, might have changed the atmosphere on the Canadian side. It might have changed the political pressures on the Canadian

[Traduction]

Unis. S'il avait été possible de faire valoir qu'en vertu de l'article 1902 de l'Accord de libre-échange aucune modification de la loi américaine sur les droits compensatoires ne s'appliquera au Canada à moins que le texte de loi ne le spécifie expressément et à moins que la modification ne soit conforme à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et aux objectifs de l'Accord de libre-échange; qu'il faut d'abord consulter le Canada avant de donner suite à une telle mesure législative et que les Canadiens auraient le droit d'en appeler à un groupe spécial pour qu'il détermine si cette modification respecte les objectifs de l'Accord de libre-échange, cela aurait constitué un élément de découragement important pour les défenseurs de la nouvelle mesure législative. Ils se seraient alors aperçus qu'une décision finale risquait de prendre beaucoup de temps et ils auraient eu à supporter le fardeau de l'attente.

Il aurait fallu attendre longtemps une décision incertaine. Les discussions se seraient multipliées entre les deux pays. L'intervention des hautes instances politiques des deux pays aurait été nécessaire et les défenseurs de la modification législative se seraient aperçus qu'il ne s'agissait pas simplement d'une mesure qu'on pouvait faire adopter par le Congrès à l'insu des Canadiens.

En fait, la disposition de protection confère au gouvernement canadien un rôle d'intervention légitime dans le processus législatif américain, au moment où les États-Unis tentent de refondre leur loi sur les droits compensatoires et leur loi antidumping. C'est un aspect important qui aurait modifié l'attitude du gouvernement américain, au point où il aurait eu plus d'assurance face à la menace qui émanait du Congrès.

Dans ce premier cas, l'histoire aurait pu être différente, et la différence aurait pu être déterminante.

Supposant que la clause de protection n'ait pas permis de régler le différend et que le ministère américain du Commerce ait procédé à une nouvelle enquête, pour aboutir à une décision radicalement différente de celle qu'il avait prise la seconde fois. Dans ce cas, une autre disposition de l'Accord de libre-échange interviendrait, l'article 1904, qui prévoit que la révision judiciaire des décisions finales en matière d'anti-dumping et de droits compensatoires par un organisme national est remplacée par la décision d'un groupe spécial bilatéral.

En quoi cet article aurait-il modifié la situation? J'ai dit plutôt qu'à l'approche du 30 décembre, nous estimions, en tant que conseillers, que la position de l'industrie canadienne et du Canada était fondée et que si le gouvernement américain prenait une décision défavorable, elle pourrait être renversée devant des tribunaux, mais qu'il faudrait compter trois ou quatre ans.

En vertu de cette disposition, le ministre canadien du Commerce et les autres autorités compétentes auraient fait face à une situation très différente. Nous aurions fait valoir que le Canada a le droit de soumettre cette décision à l'examen d'un groupe spécial bilatéral, dont la décision finale doit intervenir dans un délai de 315 jours. La période pendant laquelle l'argent canadien se serait accumulé aux États-Unis aurait été grandement réduite et, en soi, cela aurait contribué à modifier l'atmosphère au Canada. Les pressions exercées sur le gouver-

[Text]

government to do something to bring this case to an end, and might, in effect, have given Canada a greater ability to withstand this sort of *in terrorem* impact of the Secretary of Commerce decision. There is also some possibility that the binational panel would bring a greater visibility to the case than appeal in the U.S. courts. The prospect of that greater visibility might also affect the behaviour of the Secretary of Commerce when trying to decide what to do in the course of the countervailing duty case.

I am inventing what he might have said if I were talking to him. I would have said: "This is a lawless decision on your part", and he would have said: "It will take the lawyers four or five years to establish that fact, and in the meantime I will be out of office and the domestic industries' problems will be solved." Whereas if I said to him, "This will go immediately to a binational panel; prominent figures from the Canadian side will be on that panel, as well as from the American side, and a fifth person will be appointed by the Canada-United States Trade Commission, and he might be American, a Canadian or a foreigner, and the whole case will involve a great deal of notoriety", then that too might have made the Secretary of Commerce more careful.

So the second basic way in which the case would have been different relates to a result of the binational panel review process in the Free Trade Agreement.

Then, finally, if neither the watchdog provision or the binational review provision had changed the outcome, one further remedy would have been offered by the Free Trade Agreement, and that is found in Chapter 18, which establishes a consultation and dispute resolution procedure to be applied whenever one country regards any action of the other as adversely affecting the operation of the agreement. I think this provision would have provided Canada with a formal forum in which to present the United States with Canada's grievance that U.S. countervailing duty law had been reinterpreted and applied to Canada in an excessively onerous fashion which was adversely affecting the purposes and objectives and operation of the Free Trade Agreement.

Again, there would have been a channel to send the controversy into a binational negotiating forum in which the U.S. officials could no longer treat it simply as a matter of applying domestic law, but would have to face the international consequences of their shifting interpretations of the U.S. law.

I would not exaggerate the efficacy of applying that consultation procedure; it is not clear to me that a panel would find a concrete basis in the agreement for concluding the radically new U.S. interpretation was a violation of the agreement, but I think the provisions would have a healthy impact on the behaviour of U.S. government officials by letting them know, as they make their decisions, that the decisions will be exposed to the spotlight of binational consultation in a context where each nation is committed to maintaining the effective operation of the Free Trade Agreement and its trade liberalizing objectives.

[Traduction]

nement pour trouver une solution au problème n'auraient peut-être pas été les mêmes et le Canada aurait peut-être été mieux en mesure de supporter les répercussions difficiles de la décision du secrétaire au Commerce. Il se peut également que le groupe spécial bilatéral aurait mis le cas plus en évidence que ne l'auraient fait les tribunaux américains. Cette perspective aurait également pu contribuer à modifier l'attitude du secrétaire au Commerce au moment de décider de la ligne de conduite à adopter au sujet des droits compensatoires.

Imaginons ce que j'aurais pu dire au secrétaire si je lui avais parlé. Je lui aurais fait valoir que sa décision était anarchique et il m'aurait répondu qu'il faudrait aux avocats entre quatre et cinq ans pour le prouver, que d'ici là il aurait quitté son poste et que les problèmes de l'industrie américaine seraient résolus. Par ailleurs, si je lui avais dit que le cas serait soumis immédiatement à un groupe spécial bilatéral, que des personnalités importantes autant canadiennes qu'américaines y siègeraient et qu'une cinquième personne serait nommée par la Commission mixte du commerce canado-américain, qu'il pourrait s'agir d'un Américain, d'un Canadien ou d'un étranger, et que toute la question soulèverait beaucoup d'intérêt, le secrétaire au Commerce aurait peut-être adopté une attitude plus prudente.

Ainsi, d'après la seconde hypothèse la situation aurait pu être fondamentalement différente en raison du recours à un groupe spécial bilatéral, conformément à l'Accord de libre-échange.

Enfin, au cas où ni la clause de protection ni l'intervention du groupe spécial n'aurait modifié le résultat final, l'Accord de libre-échange prévoit un autre recours, prévu au chapitre 18, en vertu duquel un pays peut invoquer la procédure de consultation et de règlement des différends lorsqu'il estime qu'une action prise par son partenaire nuit à l'application de l'Accord. Je crois que cette disposition aurait fourni au Canada une tribune officielle où il aurait pu reprocher aux États-Unis d'avoir réinterprété sa loi sur les droits compensateurs de sorte qu'elle porte préjudice au Canada, enfreint les objectifs de l'Accord de libre-échange et en entrave l'application.

Je le répète, il aurait été possible de soumettre ce type de controverse à une procédure de négociations binationale, de sorte que les fonctionnaires américains n'auraient pu se défendre de simplement appliquer la loi, mais auraient dû faire face aux conséquences de leur nouvelle interprétation de la loi américaine sur le plan international.

Je ne voudrais toutefois pas exagérer l'efficacité de cette procédure de consultation. Je ne suis pas sûr qu'un groupe spécial trouverait dans l'Accord des mesures concrètes qui lui permettraient de conclure que la nouvelle interprétation de la loi américaine constitue une violation de l'Accord. Je pense néanmoins qu'elle aurait un effet salutaire sur le comportement des fonctionnaires américains, en ce qu'elle leur ferait comprendre que les décisions qu'ils prennent seraient exposées au grand jour dans le cadre de consultations binationales par le truchement desquelles chaque pays s'engagerait à respecter l'Accord de libre-échange et ses objectifs.

[Text]

So those are the basic ways in which the Free Trade Agreement would have had a discipline on the lumber case, and I think from those you can see that I feel it will have a salutary impact on similar countervail cases raising issues of Canadian subsidies if the Free Trade Agreement comes into force.

The U.S. trade law has always been a little less objectively administered than other laws because the U.S. Constitution says that foreign trade is the responsibility of the Congress, and Congress takes that responsibility seriously. It tends to re-examine almost every significant case that is decided by the Executive Branch under the trade laws, and as those cases go through the administrative process, there is always the feeling that the administrative officials who are deciding the cases are looking over their shoulders at Congress more than would be the case if they were administering, let us say, antitrust laws or securities laws or one of our other regulatory statutes.

I think the Free Trade Agreement, with the various disciplines I have described, will be a helpful bulwark against this tendency to politicize the decisions in the trade cases and will give Canada and Canada's industry a considerable degree of protection.

Perhaps I should stop there, Mr. Chairman. I would be pleased to answer any questions.

The Chairman: Just before going to questions, and because of our limited time, in the beginning of your remarks you said that you thought the agreement also addresses the safeguard procedures rather effectively.

Could you take five minutes on that before we go to questions?

Mr. Herzstein: Certainly. I was also involved in the famous shakes and shingles case.

The Chairman: I was going to say that having dealt with lumber in my province, the shakes and shingles were under the safeguard procedure.

Mr. Herzstein: They came under the so-called section 201 of our law, which relates to the safeguard procedure, which is a much more discretionary statute, as you are aware, Mr. Chairman. That is a statute which allows the President to make a decision and leaves him a great deal of room to decide whether or not he wants to impose import relief, whereas the antidumping and countervailing duty laws are supposed to be quasi-judicial and subject to judicial review. The decisions are supposed to be made objectively in accordance with statutory criteria.

Normally one would say, "It is hard to discipline the safeguard provisions." The approach the Free Trade Agreement takes to that is not by insisting on a greater rule of law, as it does with the countervail and antidumping cases. What it does is define the circumstances in which trade between Canada

[Traduction]

Ce sont donc les dispositions de l'Accord de libre-échange qui auraient permis d'imposer des règles de discipline dans le cas du bois d'œuvre. Ces dispositions auront, selon moi, un effet plutôt salubre dans des cas semblables d'application de droits compensateurs, si l'Accord de libre-échange entre en vigueur.

La loi américaine régissant les échanges commerciaux a toujours été appliquée un peu moins objectivement que d'autres loi américaines, parce qu'aux termes de la Constitution des États-Unis la responsabilité du commerce extérieur incombe au Congrès et que le Congrès prend cette responsabilité au sérieux. En effet, il tend à réexaminer pratiquement toutes les décisions importantes prises par l'exécutif aux termes des lois sur les échanges commerciaux et l'on a l'impression que les fonctionnaires, à l'intérieur du processus administratif, se demandent constamment quel sera l'avis du Congrès, d'ailleurs que s'il s'agissait par exemple, de lois anti-trust, de lois sur les titres de placement ou de l'une ou l'autre de nos lois de réglementation.

Je crois que l'Accord de libre-échange, compte tenu des diverses règles de discipline que j'ai décrites, va constituer un rempart utile contre la tendance à politiser les décisions au titre des échanges commerciaux et va fournir au Canada et à l'industrie canadienne une protection considérable.

Peut-être devrais-je m'arrêter ici, monsieur le président. Je serai heureux de répondre aux questions que les sénateurs voudront bien poser.

Le président: Avant de passer aux questions, et compte tenu de la période limitée que nous avons à notre disposition, je voudrais revenir sur un point que vous avez soulevé au début de votre exposé selon lequel l'Accord semble régir de façon efficace les procédures de sauvegarde.

Pourriez-vous prendre cinq minutes pour faire de plus amples commentaires à ce sujet avant que nous passions aux questions.

M. Herzstein: Certainement. J'ai également joué un rôle dans la fameuse affaire des bardeaux de cèdre.

Le président: J'allais dire, pour m'être occupé de la question du bois d'œuvre dans ma province, que les bardeaux de cèdre relevaient de la procédure de sauvegarde.

M. Herzstein: Ils relevaient de l'article 201 de notre loi relatif à la procédure de sauvegarde. Cette loi est beaucoup plus discrétionnaire comme vous n'êtes pas sans le savoir, monsieur le président. Elle permet au Président des États-Unis de prendre une décision et lui accorde énormément de latitude pour déterminer s'il veut ou non imposer des restrictions aux importations, alors que les lois concernant les droits antidumping et compensateur sont censées être quasi judiciaires et assujetties au processus d'examen judiciaire. Ces décisions devraient normalement être prises en toute objectivité conformément aux critères des lois.

L'on considérerait normalement comme difficile d'imposer strictement les dispositions de sauvegarde. Or, à cet égard, l'Accord de libre-échange qui ne met pas l'accent sur la suprématie du droit comme dans le cas des droits compensateurs et antidumping. L'Accord définit les circonstances selon lesquelles

[Text]

and the U.S. will be effectively exempted from safeguard actions by either side. There are two elements to this discipline. The first is what is called the bilateral track which states that if a U.S. industry feels that it is injured as a result of imports from Canada benefiting from the Free Trade Agreement, the most relief it can get from its government under the safeguard provision is a suspension of the duty reduction that has taken place under the Free Trade Agreement. So if there was a 5 per cent tariff on the product coming in from Canada before the Free Trade Agreement and the Free Trade Agreement reduced it to zero and the U.S. industry complained, the most it could do is get the duty reinstated to 5 per cent; whereas U.S. law normally allows the President to impose quantitative restrictions and a duty of up to 50 per cent under the safeguards.

I believe, if I recall it correctly, in the case of shakes and shingles, they were duty-free.

The Chairman: There was no duty before, and they put on 35 per cent.

Mr. Herzstein: Yes. But there was no statutory duty; so if this provision had been in place, there simply would have been no sanction available for shakes and shingles coming into Canada under the provisions.

The Chairman: Regardless of the extent of the surge there had been in our exports in shakes and shingles.

Mr. Herzstein: That is my understanding of it. That is correct. There is another discipline on safeguard proceedings, which is designed to protect each country's imports into the other from being sideswiped by proceedings against imports stimulated primarily from third countries. This has been particularly a problem for Canada because domestic industry will file a safeguards petition involving imports from the Far East or from Europe where the surge of imports has been quite substantial, and it has been caused by imports from that country. The way safeguard proceedings work is that they include imports of that product from any destination. Even though imports from Canada might be relatively small and might not have increased, they can be subject to the increased duties or quotas that result from those safeguard proceedings. Basically this is the trap in which the Canadian steel industry got caught up.

Under the Free Trade Agreement, there is sort of an anti-sideswipe protection. Canadian goods would be excluded from a safeguard proceeding in that situation unless the Canadian imports are in excess of 5 to 10 per cent. In other words, if they are under 5 per cent, they clearly would be out. If they were over 10 per cent, they clearly would be in. If they were between 5 and 10, they would be discretionary with the U.S. authorities, but that has the advantage of just simply excluding a lot of cases where Canadian imports

[Traduction]

les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis seront effectivement soustraits à l'application de mesures de sauvegarde par un pays ou l'autre. Cette règle comporte deux éléments. La première, la voie bilatérale, permettrait à l'industrie américaine, si elle s'estimait lésée par des importations canadiennes rendues possible par l'Accord du libre-échange, d'obtenir de son gouvernement, aux termes de la disposition de sauvegarde, au maximum, une suspension de la réduction des droits de douane à laquelle l'Accord de libre-échange a donné lieu. Donc, si l'Accord de libre-échange avait réduit à zéro un tarif de cinq pour cent appliqué à un produit provenant du Canada et que l'industrie américaine s'en était plainte, le gouvernement américain ne pourrait que rétablir le tarif de cinq pourcent, alors que les mesures de sauvegarde de la loi américaine permettent normalement au Président d'imposer des restrictions quantitatives et un droit d'au maximum 50 p. p. 100.

Si je me souviens bien, aucun droit de douane n'était appliqué aux bardeaux de cèdre.

Le président: C'est cela, mais ils en ont ensuite appliqué un de 35 p. 100.

M. Herzstein: Oui. Mais comme la loi ne prévoyait pas au départ l'application d'un droit, si cette disposition avait été en vigueur aucune sanction n'aurait pu être prise à l'égard des bardeaux de cèdre exportés au Canada aux termes de ces dispositions.

Le président: En dépit de la hausse de nos exportations de bardeaux de cèdre.

M. Herzstein: C'est ce que j'ai compris. C'est exact. Une autre règle s'applique à la procédure de sauvegarde, règle conçue pour protéger les exportations de chacun des pays vers l'autre pays contre des procédures visant à contrer les importations axées principalement sur les pays du Tiers monde. En effet, cette situation a posé un problème pour le Canada parce que l'industrie canadienne va déposer une pétition relative aux sauvegardes concernant les importations d'Extrême-Orient et d'Europe qui ont augmenté considérablement. La procédure de sauvegarde inclue les importations d'un produit, peu importe leur provenance. Donc, même si les importations provenant du Canada étaient relativement faibles et n'avaient peut-être pas augmenté, elles pourraient être assujetties à la hausse des droits de douane ou des quotas à laquelle la procédure de sauvegarde donne lieu. C'est essentiellement le piège dans lequel l'industrie de l'acier du Canada s'est trouvée prise.

L'Accord de libre-échange prévoit une protection à ce titre. Les produits canadiens ne seront assujettis à la procédure de sauvegarde que si les importations du Canada représentent plus de 5 à 10 p. 100. Si elles représentent moins de 5 p. 100, elles n'y seront de toute évidence pas assujetties, si elles représentent plus de 10 p. 100 elles y seront. Par ailleurs, si elles représentent entre 5 et 10 p. 100, il incombera au gouvernement américain de trancher la question. Cette mesure a toutefois l'avantage d'exclure un grand nombre de cas où les importations canadiennes . . .

[Text]

Senator Hicks: Five and ten per cent of what?

Mr. Herzstein: Of the U.S. imports.

Senator Hicks: Of the total imports, not the total market but the total imports.

Mr. Herzstein: Total imports.

Senator Bosa: For that commodity.

Mr. Herzstein: For that commodity. That is right. After the case was decided and it resulted in import restraints against the Korean product—Canadian products having been excluded because they were under 5 and 10 per cent—if there were then a surge of Canadian products, they could be disciplined and brought under the Free Trade Agreement. If the Canadian imports remained more or less as they had prior to the proceeding, or perhaps with a gradual increase, they would simply never be affected by the proceeding.

The Chairman: And even in that instance, not more than backup to the level of tariff that existed prior to the Agreement.

Mr. Herzstein: That is correct.

The Chairman: That is quite remarkable; I did not realize that.

Mr. Herzstein: Yes. There has been a very nice relaxation of these so-called “safeguard provisions”, which I think quite properly goes along with duty reductions if you are trying to create a market in which goods can move freely back and forth. If you are eliminating duties, it is logical to remove these safeguard provisions.

Senator LeBlanc (Beauséjour): I am interested in that last comment, sir. I would be curious to see a list of Canadian products in terms of what percentage we have achieved in exports to the U.S. I have in mind electricity, natural gas or fish, for example. I would imagine that in the case of fish we have a fairly high percentage.

My question, however, is on another subject. Earlier in your remarks you commented on Secretary Baldrige's looking over his shoulder. That is an experience that some of us have lived through on other issues; for example, in our negotiations with the administration on the east coast fisheries agreement. At the point when an agreement was reached, we were asked to soften our position on a number of items in order to sell it to Congress. I had the impression that I was negotiating between three or four rooms, with all sorts of people walking in and out. I am just wondering about the extent to which this can be avoided. You obviously attach a lot of importance to that in your Constitution and you underlined in your remarks the power of Congress. Other countries that do not have that advantage of a double whammy negotiation are left a little surprised and destabilized. What is going to change, in terms of the Free Trade Agreement, now that the secretaries of Con-

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Représentent 5 à 10 p. 100 de quoi?

M. Herzstein: Des importations américaines.

Le sénateur Hicks: Des importations totales, non pas du marché total mais des importations totales.

M. Herzstein: Des importations totales.

Le sénateur Bosa: De ce produit.

M. Herzstein: De ce produit, c'est exact. Une fois la décision d'imposer des restrictions aux importations de produits coréens prise,—les produits canadiens ont été exclus parce qu'ils représentaient moins de 5 à 10 p. 100—des règles auraient pu être appliquées aux produits canadiens si les importations avaient augmenté et elles auraient alors été assujetties à l'Accord de libre-échange. Par contre, si le total des importations canadiennes n'avait pratiquement pas varié ou n'avait subi qu'une hausse graduelle, elles n'auraient pas été assujetties à la procédure.

Le président: Le cas échéant, on n'aurait pu appliquer un tarif supérieur à celui qui existait avant la signature de l'Accord.

M. Herzstein: C'est cela.

Le président: Cette disposition est absolument remarquable. Je n'étais pas conscient de cela.

M. Herzstein: Vous avez raison. Ces dispositions de sauvegarde ont donc été assouplies, ce qui à mon avis, va de pair avec la réduction des droits si l'on veut créer un marché au sein duquel les échanges de produits se font librement. Si vous supprimez des droits, il est logique de supprimer ces dispositions de sauvegarde.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Le dernier commentaire que vous avez formulé m'intéresse, monsieur. J'aimerais voir une liste des produits canadiens et du pourcentage de ces produits que nous avons exportés aux États-Unis. J'ai en tête l'électricité, le gaz naturel et le poisson. Je suis porté à croire que nous avons exporté, par exemple, un pourcentage assez élevé de poisson.

Ma question porte toutefois sur un autre point. Vous avez signalé que le secrétaire Baldrige tâchait de deviner la réaction du Congrès. C'est une expérience que certains d'entre nous ont vécue, à d'autres titres, au cours, par exemple, des négociations avec le gouvernement sur l'accord relatif aux pêches de la côte est. Au moment où l'on en était arrivé à une entente, on nous a demandé d'atténuer notre position sur un certain nombre de points pour que le Congrès accepte l'entente. J'avais l'impression de mener des négociations entre trois ou quatre pièces au milieu d'un va-et-vient constant. Je me demande dans quelle mesure l'on pourrait éviter ce type de situation. Vous attachez de toute évidence énormément d'importance à ce processus dans votre Constitution et vous avez souligné dans vos commentaires le pouvoir du congrès. Cette façon de procéder surprend et déconcerte toutefois un peu les pays qui n'ont pas l'avantage de ce processus double.

[Text]

gress in the future will not have to look over their shoulders when some objection is put forward from a region or a major state?

Mr. Herzstein: As I mentioned, if the secretary has made a decision, relating to that same product or to other products, which indicated that the imports are not countervailable or are not being dumped, whatever the case may be, it becomes harder for Congress to second guess it. That is so because the secretary can say to Congress, "Look, before you take any action, we have to consult. We have entered into an international agreement"—one that has been approved by Congress, incidentally, if the Free Trade Agreement is approved. He can say, "We have a treaty with Canada that requires us first to consult with the Canadians before we change our law and which specifies that our law will apply to them only if it identifies Canada as being included specifically."

Basically, I think the answer to your question is that the secretary will be able to tell Congress that it will place the U.S. in a position of violating the treaty. Congress can, under our Constitution, override a treaty by passing a law, as far as domestic law goes. That displaces a treaty, but under international law it still leaves us in violation of the treaty and subject to sanctions, such as they may be, from the foreign government. I think Congress is usually fairly respectful of that kind of treaty obligation.

In the fisheries case in which you were involved, senator, there was no treaty. An agreement has been negotiated by the executive branch, but it had not become a treaty because it had not yet been ratified by the Senate. It was at that ratification stage that Congress did its second guessing. Assuming Congress does approve the Free Trade Agreement, we will have a treaty in place and the Secretary of Congress will be able to point to that treaty and indicate to Congress that it should be respected because it is an obligation of the United States to do so.

Senator Roblin: I haven't any questions, but I would like to tell the witness that I much appreciated his taking us step by step through the softwood lumber and shakes and shingles cases. That process, to my mind, at any rate, illustrates the considerable advantages, from our point of view, that will accrue from this dispute-settling mechanism. Many people in this country are inclined to think that it does not mean anything. Well, who is to tell? I must say, at any rate, that I was much impressed by the information given to us and appreciate having it.

Mr. Herzstein: It is certainly true that if you had your wish list, you might have drawn up an even stronger dispute-resolution provision. But I think there is no question but that this one provides a great deal of help to the Canadian side.

Senator Bosa: As a follow-up to Senator LeBlanc's question, after the bi-national panel has made a decision, can Congress still challenge that decision even though it involves an international treaty that was ratified by Congress?

Mr. Herzstein: The only thing Congress can do is pass a law that changes U.S. law. Congress can always do that, but it

[Traduction]

Que va-t-il se passer une fois l'Accord de libre-échange en vigueur alors que les secrétaires n'auront pas à se soucier de l'intervention d'une autre instance lorsqu'une objection sera formulée par une région ou un État important?

M. Herzstein: Comme je l'ai mentionné, si le secrétaire détermine que les importations du même produit ou d'autres produits ne peuvent faire l'objet de droits compensateurs ou antidumping, il est plus difficile pour le Congrès d'invalider la décision. En effet, le secrétaire peut dire au Congrès: «Avant de prendre quelque mesure que se soit, il faudra mener des consultations. Nous avons conclu un accord international», un accord qui, soit dit en passant, aura nécessairement dû recevoir au préalable l'approbation du Congrès pour entrer en vigueur. Il peut dire: «Nous avons conclu un traité avec le Canada qui nous oblige à consulter les Canadiens avant de modifier notre loi et qui stipule que notre loi ne s'appliquera à eux que si elle le mentionne expressément».

Pour répondre à votre question, le secrétaire sera en mesure de dire au Congrès qu'il pourrait placer les États-Unis en position de violer le traité. Le Congrès peut, aux termes de notre Constitution, annuler un traité, à l'échelle nationale, en adoptant une loi. À l'échelle internationale toutefois, cette loi nous laisserait dans la même position et nous pourrions faire l'objet de sanctions de la part d'un gouvernement étranger. Je crois que le Congrès a plutôt l'habitude de respecter ce type de traité.

Dans le cas des pêches auquel vous avez pris part, sénateur, il n'y avait pas de traité. L'exécutif avait négocié une entente qui n'était toutefois pas devenue traité parce qu'elle n'avait pas été ratifiée par le Sénat. C'est à l'étape de la ratification que le Congrès a réexaminé la décision. Si nous tenons pour acquis que le Congrès approuvera l'Accord de libre-échange, il y aura dorénavant un traité dont le secrétaire du Congrès pourra rappeler l'existence au Congrès en précisant que les États-Unis se sont engagés à le respecter.

Le sénateur Roblin: Je n'ai pas de question à poser, mais je voudrais dire au témoin à quel point j'apprécie qu'il examine avec nous étape par étape les affaires du bois d'œuvre et du bardeau de cèdre. Il illustre à mon avis les énormes avantages que présentera pour nous le mécanisme de règlement des différends. De nombreux Canadiens tendent à croire que ce mécanisme ne comptera pas. Qui peut le dire? Je dois dire, en tout cas, que j'ai été grandement impressionné par l'information que l'on nous a fournie et que j'apprécie.

M. Herzstein: Bien sûr si l'on vous avait demandé quel souhait vous désiriez voir réaliser vous auriez peut-être demandé l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends plus ferme. Nul doute cependant que celui qui fait l'objet de l'Accord est très utile pour le Canada.

Le sénateur Bosa: Pour faire suite à la question du sénateur LeBlanc, une fois que le groupe spécial a pris une décision, le Congrès peut-il la contester même si elle met en cause une disposition d'un traité international ratifié par le Congrès?

M. Herzstein: La seule mesure que pourrait alors prendre le Congrès serait d'adopter une loi qui modifie la loi américaine.

[Text]

cannot just say, "No, we don't agree with that decision," and cause it to be displaced. But let us suppose that the agreement had been in place and the lumber case went through. Suppose that a binational panel said that the Secretary of Congress was wrong and that Canadian stumpage practices are not countervailable. Suppose that it reversed the decision, which I think it would have done. If I understand your question, senator, you are asking whether Congress could then come along and say, "Well, we are going to change the U.S. countervailing duty laws so that it is made clear that Canadian stumpage is a countervailable subsidy and so that we can say that under our Constitution Congress can do that." But that would put us flatly in violation of the treaty.

The Chairman: As Canada could violate the agreement if it chose to do so.

Mr. Herzstein: Yes, that is right. There are really very few cases in which the U.S. does that, but it happens occasionally.

The Chairman: Coming back to the softwood lumber case, as Senator Roblin said, your testimony has been most edifying. During those years after the 1983 decision at the Canada-U.S. Interparliamentary Group meetings in which this was a lead item, I remember having a number of conversations with Congressman Sam Gibbons. It seemed to me at the time that he was the leading draftsman in terms of putting that wording together on removal rights, as you used the term.

In your testimony—and I know you were dealing with softwood lumber—you left the impression that it was the softwood lumber people who approached Congress and got their own piece of legislation on the table, whereas Congressman Gibbons was at pains to explain to me on several occasions that he had drafted a definition of removal rights for your trade law before ever hearing from the softwood lumber people. He stated that he was really addressing himself to a certain other situation, an example of which he gave me, where Mexican gas was piped into the United States at Btu equivalent price of oil. For the sake of argument, let us suppose that that price was \$18 per barrel and that the same gas in northern Mexico was sold to the petrochemical industry, the ammonia industry and the cement industry at \$1 per barrel. Then the product of that highly subsidized ammonia, or whatever it was, was shipped into the United States. Indeed, every ammonia and cement plant in the southern United States was shut down.

I saw some of Congressman Gibbons' draft wording to try to get at that problem. He later seemed to be at pains to find wording that would translate that same thing into our stumpage problem and the stumpage wording into the bigger context. Is that a fair assessment of what was happening at that time?

Mr. Herzstein: Yes, that is quite accurate, Mr. Chairman. I was simplifying a little in the interests of time. A natural resource provision was pending in the Congress a considerable amount of time before the U.S. lumber industry became active in trying to reverse the first lumber decision. It was initially introduced and was aimed exclusively at the Mexican problem,

[Traduction]

Il ne peut pas remplacer une décision sous le seul prétexte qu'il ne l'approuve pas. Si j'ai bien compris votre question, monsieur le sénateur, vous voulez savoir si le Congrès aurait ensuite pu modifier les lois américaines concernant les droits compensateurs si l'affaire du bois d'œuvre avait eu lieu après l'adoption de l'accord, un groupe spécial binational avait déclaré que le secrétaire du Congrès faisait erreur et que les ventes de billes de bois canadiennes ne pouvaient faire l'objet de droits compensateurs et avait renversé la décision du Congrès, de sorte qu'il soit clair que les ventes de billes de bois par le Canada pouvaient faire l'objet de droits compensateurs. S'il l'avait fait, nous aurions enfreint le traité.

Le président: Comme le Canada pourrait enfreindre l'Accord s'il en décidait ainsi.

M. Herzstein: C'est cela. Il est très rare que les États-Unis agissent ainsi, mais cela arrive.

Le président: Pour en revenir au cas du bois d'œuvre, comme l'a dit le sénateur Roblin, votre témoignage a été des plus édifiants. Après que le groupe interparlementaire Canada États-Unis ait eu pris sa décision, en 1983, alors que cette question avait été l'un des principaux objets des discussions du groupe, je me rappelle avoir eu un certain nombre de conversations avec le membre du Congrès Sam Gibbons. Il m'a semblé à l'époque qu'il était le principal responsable du libellé concernant les droits d'enlèvement, pour reprendre l'expression que vous avez utilisée.

Dans votre témoignage—et je sais que vous faisiez allusion au bois d'œuvre—vous avez laissé l'impression que ce sont les gens de l'industrie qui ont déposé leurs propres mesures législatives au Congrès, alors que le membre du Congrès Gibbons s'est donné beaucoup de mal pour m'expliquer qu'il avait rédigé l'ébauche d'une définition des droits d'enlèvement pour votre loi commerciale avant même d'avoir entendu quelque récrimination que se soit de la part de l'industrie. Il a déclaré qu'il s'attaquait à une autre situation. Il m'a alors donné l'exemple du gaz mexicain acheminé aux États-Unis à un prix équivalent à celui du pétrole, fixé en fonction des kWh. Aux fins de la discussion, supposons que le Mexique vendait son gaz aux États-Unis 18 dollars le baril, alors qu'il le vendait à l'industrie pétrochimique, de l'ammoniac et du ciment du nord du Mexique un dollar le baril. Et cet ammoniac, ou quelque autre produit que ce soit, était ensuite expédié aux États-Unis. De fait, toutes les usines d'ammoniac et de ciment du sud des États-Unis ont dû fermer leurs portes.

J'ai vu certaines des ébauches qu'a fait M. Gibbon pour essayer de remédier à ce problème. Il a ensuite semblé se donner beaucoup de mal pour appliquer ce libellé au problème des billes de bois et l'appliquer ensuite dans un contexte plus général. Ai-je bien décrit ce qui s'est produit à l'époque?

M. Herzstein: Oui, c'est assez exact, monsieur le président. J'avais simplifié un peu par souci d'épargner du temps. Une disposition concernant les ressources naturelles avait été soumise au Congrès bien avant que l'industrie du bois d'œuvre commence à essayer de renverser la première décision prise à ce sujet. Cette disposition, initialement déposée, n'était axée

[Text]

which arose from cases involving ammonia and carbon black, but the cement people were also quite concerned about it. That initial legislation would not apply to lumber, interestingly enough.

Congressman Gibbons was not particularly interested in having it cover lumber. We were watching it and holding our breath, and, of course, did not want to call attention to it, but sure enough, the domestic lumber people saw it and went in. Within a short period of time there was a second provision attached to it which quite clearly covered the situation.

Senator Bosa: In one of our previous meetings I put a question to the witness, and it was not answered satisfactorily. You seem to have an ability to express yourself in layman's language, and I would like to put the same question to you.

Recently, we have been reading in the newspapers that a number of manufacturing concerns in California are moving their factories south of the border to Mexico. Those goods that are manufactured there are imported back into the United States. Because those factories are located in a specific area of Mexico they are not considered to be dutiable. In other words, they are treated as though they were manufactured in the United States.

I understand that there is a provision in the agreement that if goods contain 50 per cent of material or input from foreign sources, that violates the spirit of the agreement. That clause in the agreement would be triggered only if those goods were exported to Canada. If they are directed to the U.S. market, in an area where Canadian manufacturers are also directing their goods, would that contravene the agreement? Would that operation outside, the borders of the United States, violate the spirit of the agreement?

Mr. Herzstein: I do not believe so. In the case of Mexico, you are dealing with a general provision in the U.S. customs law, which has been there for many years. It is called Item 807. That item says that when a product is assembled abroad from U.S. components and brought back into the United States, duty is paid only on the value added abroad. So the value of the U.S. components are excluded from the duty that has to be paid. However, the part that was added abroad is still subject to duty. That applies to any country, not just Mexico. It happens that it is now being used widely in Mexico. The Mexican authorities have taken certain regulatory actions which encourage it close to the border. For instance, they allow plants to be wholly-owned by foreigners if they are within 200 miles of the border and engaged in this kind of trade.

So far as U.S. law is concerned, that would apply to imports from Canada, from the Far East or from anywhere. It is applied on a nondiscriminatory basis. I do not believe there would be any inconsistency between that kind of activity and the Free Trade Agreement.

[Traduction]

que sur le problème mexicain qui mettait en cause des produits comme l'ammoniac et le noir de carbone. La situation préoccupait aussi énormément l'industrie du ciment. Fait intéressant à signaler, cette première mesure législative ne s'appliquait pas au bois d'œuvre.

Le membre du Congrès Gibbon ne tenait pas particulièrement à ce qu'elle s'applique au bois d'œuvre. Nous surveillions la situation et retenions notre souffle, car nous ne voulions bien sûr pas attirer l'attention sur cette question, mais les gens de l'industrie du bois d'œuvre s'en sont bien sûr plaints. Peu de temps après, une deuxième disposition a été jointe à la première, celle-là portant clairement sur la situation.

Le sénateur Bosa: Dans le cadre d'une de nos séances précédentes, j'ai posé une question au témoin et n'ai pas obtenu une réponse satisfaisante. Vous semblez être doué pour vous exprimer de manière à ce que le profane vous comprenne et j'aimerais vous poser la même question.

Nous avons lu récemment dans les journaux qu'un certain nombre de fabricants de Californie déménagent leurs usines au Mexique, au sud de la frontière. Les marchandises qui y sont fabriquées sont réimportées aux États-Unis. Parce que ces usines sont situées dans une région précise du Mexique, on considère qu'ils peuvent entrer en franchise. Autrement dit, on les traite comme s'ils avaient été fabriqués aux États-Unis.

Je crois comprendre que l'Accord dispose que si 50 p. 100 des matières ou des composantes du produit proviennent de l'étranger, ce dernier ne peut profiter du traitement prévu dans l'accord. Cet article de l'Accord ne s'appliquerait que si ces produits étaient exportés au Canada. S'ils sont destinés au marché américain dans une région où les fabricants canadiens destinent également leurs produits, est-ce que cela contreviendrait aux dispositions de l'Accord? Cette activité à l'extérieur des frontières des États-Unis, trahit-elle l'esprit de l'Accord?

M. Herzstein: Je ne crois pas. Dans le cas du Mexique, nous avons affaire à une disposition générale de la loi des douanes des États-Unis, laquelle existe depuis de nombreuses années. On l'appelle l'article 807. Cet article dispose que lorsqu'un produit est assemblé à l'étranger à partir de composantes américaines et ramené aux États-Unis, le droit n'est payé que sur la valeur ajoutée à l'étranger. Ainsi, la valeur des composantes américaines sont exclues du droit qui doit être versé. Toutefois, la partie qui a été ajoutée à l'étranger est toujours sujette à un droit. Cela s'applique à n'importe quel pays, pas seulement le Mexique. Il se trouve qu'on y recourt largement au Mexique maintenant. Les autorités mexicaines ont pris certaines mesures de réglementation qui encouragent cette pratique près de la frontière. Par exemple, elles permettent que des usines appartiennent à part entière à des étrangers si elles sont situées à moins de 200 milles de la frontière et s'adonnent à ce genre de commerce.

En ce qui concerne la loi américaine, cela s'appliquerait aux importations en provenance du Canada, du Moyen-Orient ou de n'importe quelle autre pays. On l'applique de façon non discriminatoire. Je ne crois pas qu'il y aurait de contradiction entre ce genre d'activité et l'Accord de libre-échange.

[Text]

As you mentioned, if someone tried to add a lot of value in Mexico and then sent the product to Canada, it would be subject to the rules of origin under the Free Trade Agreement.

Senator Bosa: Can you tell me what would happen if it were for U.S. domestic consumption?

Mr. Herzstein: Then, of course, it could be competing with goods from Canada.

Senator Bosa: That would be unfair competition.

Mr. Herzstein: I do not think the Americans would regard it as unfair. Certainly I do not think it would violate the agreement. In effect, it is a pre-existing rule. In fact, many countries have similar rules. Under international trade concepts, as long as a rule like that is applied non-discriminatorially, it is not considered unfair.

Senator Roblin: Is the witness telling us that this situation already exists, Free Trade Agreement or no Free Trade Agreement?

Mr. Herzstein: That is right. As I recall, at one time there were Canadian industries that were benefiting substantially from this provision. There were certain oil well rigs and oil well drilling equipment that were assembled in Canada, using certain U.S. components and certain Canadian input. When they were brought into the U.S. they were subject to duty only on the Canadian part.

The Chairman: In asking his question, Senator Bosa made the remark that if the content were over 50 per cent, it would be in violation of the agreement. The record should make the point that there is nothing to prevent you from going over 50 per cent. If you do go over 50 per cent, you are no longer exempted under the agreement. It is not an offence.

Mr. Herzstein: That is right.

The Chairman: You would then have to pay tariff. It would no longer be duty-free import, but it is not a violation.

Mr. Herzstein: That is right. The whole question of the interaction of what is going on in Mexico with the FTA is an interesting one. The Mexicans are certainly watching the FTA with tremendous interest.

The Chairman: A couple of weeks ago questions were put to witnesses as to the length of time for the appeal process to the United States to take place. Those witnesses were not in a position to answer that question. I am speaking now of judicial appeal, once you get past the regulatory agencies and go to the courts. I am speaking of that moment when, under the Free Trade Agreement, you could make the choice of going to the dispute-settling mechanism or to the appeal process through federal courts.

In your testimony, you have said that in the softwood lumber case you told your clients that possible it would take three or four years to exhaust the appeal process. You then said that under the FTA it is 351 days, which we understand. No doubt we will hear more about this from Washington, but that is the

[Traduction]

Comme vous l'avez dit, si quelqu'un essayait d'ajouter beaucoup de valeur au Mexique et exportait ensuite le produit au Canada, celui-ci devrait satisfaire aux règles d'origine aux termes de l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Bosa: Pouvez-vous nous dire ce qui se passerait si ce produit était destiné à la consommation nationale aux États-Unis?

M. Herzstein: Alors, bien sûr, il pourrait entrer en concurrence avec les produits en provenance du Canada.

Le sénateur Bosa: Ce serait une concurrence déloyale.

M. Herzstein: Je ne crois pas que les Américains le verraient ainsi. Chose certaine, je ne crois pas que cela contreviendrait aux dispositions de l'Accord. En réalité, c'est une règle qui existe déjà. En fait, beaucoup de pays recourent à des règles similaires. Du point de vue de commerce international, tant qu'une règle comme celle-ci est appliquée sans discrimination, on la considère équitable.

Le sénateur Roblin: Est-ce que le témoin nous dit que cette situation existe déjà, avec ou sans l'Accord de libre-échange?

M. Herzstein: C'est exact. Si je me rappelle bien, à un certain moment, certaines industries canadiennes profitaient grandement de cette disposition. Des plates-formes de forage et de l'équipement de forage ont déjà été assemblés au Canada à l'aide de composantes américaines et canadiennes. Lors de leur exportation aux États-Unis, seules les composantes canadiennes se sont vu imposer un droit de douane.

Le président: En posant sa question, le sénateur Bosa a signalé que si les composantes dépassaient 50 p. 100 cela contreviendrait à l'Accord. On devrait consigner au compte rendu que rien n'est prévu pour empêcher de dépasser les 50 p. 100. Si vous le faites, l'Accord cesse de s'appliquer. Il ne s'agit pas d'une infraction.

M. Herzstein: C'est exact.

Le président: Il faudrait alors que vous versiez un droit. Le produit ne serait plus importé en franchise, mais vous ne contreviendriez pas à l'accord.

M. Herzstein: C'est exact. Toute la question de l'interaction de ce qui se passe au Mexique et l'Accord de libre-échange est intéressante. Il n'y a pas de doute que les Mexicains surveillent avec beaucoup d'intérêt l'Accord de libre-échange.

Le président: Il y a quelques semaines on a posé à des témoins des questions sur la durée du processus d'appel aux États-Unis. Les témoins n'étaient pas en mesure de répondre. Je parle maintenant des pourvois, une fois que vous avez franchi l'étape des organismes de réglementation et que vous vous adressez aux tribunaux. Je parle du moment où, aux termes de l'Accord de libre-échange, vous pourriez choisir entre le mécanisme de règlement des différends ou le processus d'appel par l'intermédiaire des cours fédérales.

Dans votre témoignage, vous avez déclaré que dans le cas du bois de résineux vous aviez dit à vos clients que le processus d'appel s'étendrait sur trois ou quatre ans. Vous avez ensuite dit qu'aux termes de l'Accord de libre-échange, on parle de 351 jours, ce que nous comprenons. Il n'y a pas de doute que

[Text]

first specific testimony we have had from a lawyer as to what that appeal process is likely to take in the way of time.

The advice you gave to your clients must have been based on experience. Do you have any statistics, figures or examples you could give us on the normal appeal process?

Mr. Herzstein: No, I do not, although I believe such data does exist. I would be happy to look for it. I was speaking basically out of personal experience. One would have to assemble any data rather carefully to be sure you got comparable kinds of cases.

The Chairman: Yes, because cases involving minor amounts might go much more quickly.

Mr. Herzstein: They may not be controversial. They may be subject to summary judgment and go through the courts rather quickly.

The Chairman: It is important that we receive some testimony indicating whether or not the length of time under this dispute-settlement mechanism is indeed going to be considerably shorter than the time involved under the appeal process. Often, while you are spinning your wheels in the courts, a great deal of damage can be suffered by the industry in the meantime.

Mr. Herzstein: That is absolutely right.

The Chairman: Being a lawyer myself, I, and several others in the room, are quite aware of the degree to which clients can sometimes benefit by dragging things out in court on their behalf for several years, win, lose, or draw.

Mr. Herzstein: Yes; you can win the case and your client can be dead at the end of the process.

The Chairman: Because of the different types of cases, I know you cannot be too precise. However, we would appreciate additional information regarding that.

Mr. Herzstein: There may well be some data in the administrative office of the Court of International Trade. There may be annual reviews or studies. I would be happy to check that out. In fact, I would be interested myself.

The Chairman: My remaining question is this: With regard to the case of the shakes and shingles, that case would seem to be almost of greater concern to Canada the other way around, where, as a result of an enormous surge in shakes and shingles into the American market—and I can give you the figures on that—I personally felt that the United States was entitled to take some action, because in three years our exports of shakes and shingles into the United States market surged from 40 per cent to 70 per cent. So it almost doubled, and, in so doing, halving the population of a few small shake and shingle plants in isolated areas of Oregon and Washington. So it has an enormous impact on small communities.

Mr. Herzstein: That's right.

[Traduction]

nous en entendrons davantage sur le sujet à Washington, mais c'est le premier témoignage précis que nous avons eu d'un avocat quant à la durée possible du processus d'appel.

Je suppose que vous vous fondez sur notre expérience, lorsque vous dites cela à vos clients. Avez-vous des statistiques, des chiffres ou des exemples à nous donner quant à ce qu'est normalement ce processus d'appel?

M. Herzstein: Non, je n'en ai pas, mais je crois que de telles données existent. Je serais heureux de les chercher. Je parlais en me fondant sur mon expérience personnelle. Il faudrait rassembler les données avec beaucoup de soin pour faire en sorte que les cas soient comparables.

Le président: Oui, étant donné que dans le cas de petits montants, le règlement pourrait être beaucoup plus rapide.

M. Herzstein: Il se peut qu'il n'y ait pas matière à controverse. Il se peut que l'affaire fasse l'objet d'un jugement sommaire et qu'elle soit jugée assez rapidement.

Le président: Il est important que des témoins nous disent si la durée de ce mécanisme de règlement des différends sera en fait beaucoup plus courte que celle du processus d'appel. Souvent, lorsque les choses s'éternisent en cour, l'industrie peut en souffrir terriblement sur l'entrefaite.

M. Herzstein: C'est tout à fait vrai.

Le président: Étant moi-même avocat, je suis tout à fait conscient, de même que plusieurs autres personnes dans cette salle, des avantages que les clients peuvent parfois retirer en éternisant en leur nom un procès pendant plusieurs années, qu'on le gagne, qu'on le perde ou que l'on fasse match nul.

M. Herzstein: Oui, vous pouvez gagner, et votre client peut être mort à la fin du processus.

Le président: Étant donné les différents types d'affaires, je sais que vous ne pouvez être trop précis. Toutefois, nous vous saurions gré de nous fournir d'autres renseignements à ce sujet.

M. Herzstein: Certaines données existent peut-être au bureau d'administration du Tribunal de commerce international. Il y a peut-être des études annuelles. Je serais heureux de m'en occuper. En fait, cela m'intéresse également.

Le président: Ma dernière question est la suivante. En ce qui concerne l'affaire des bardeaux de cèdre, l'affaire semblerait presque plus inquiétante au Canada dans l'autre sens, si, à la suite d'une augmentation subite des importations de bardeaux de cèdre sur le marché américain—et je puis vous donner des chiffres à ce sujet—j'ai cru personnellement que les États-Unis avaient le droit de prendre certaines mesures, parce qu'en trois ans nos importations de bardeaux de cèdre sur le marché américain sont passées de 40 à 70 p. 100. Elles ont presque doublé, diminuant les effectifs de moitié quelques petites usines de fabrication de bardeaux dans des régions isolées des États de l'Orégon et de Washington. Cela a donc un énorme impact sur les petites collectivités.

M. Herzstein: C'est exact.

[Text]

The Chairman: The action against us was the 35 per cent tariff against our shakes. You say that under this agreement you could only go up as much as the existing tariff, which is zero, and, therefore, nothing could be done in such an instance.

I am trying to think of a situation in Canada—your economy being so much larger than ours, and a number of companies in the United States produce enough in a week to flood our market—where if we had such a surge in a given commodity coming into Canada, doubling the penetration of our market in two or three years, our remedy would only be to go back to the level of the existing tariff that we have—admittedly, our tariffs being a little higher than yours.

Mr. Herzstein: Mr. Chairman, I would like to re-examine that with you, because I may have created a mistaken impression and not understood your questions carefully. I had also made a mental note to revert to this subject if it was not raised before I finished testifying.

Basically, in Chapter 11 of the Free Trade Agreement there are two kinds of emergency actions, or so-called safeguard actions, that can be taken. One is called a bilateral action. That is where an industry in one country claims that a product originating in the territory of the other country is causing injury in the United States as a result of the reduction or elimination of duty under the agreement.

The Chairman: I see; that the reduction of the duty was the cause, and not other causes, such as in shakes and shingles.

Mr. Herzstein: Exactly. If they say, "Gee, the removal of the duty under that agreement is causing us serious injury," then they are pointing to this agreement as being the cause of the increased imports, and the maximum relief they can get there is a reinstatement of the duty.

The other kind of emergency action they can bring is called a global action. There what they would be saying is, "Quite apart from the impact of the Free Trade Agreement, we are being injured as a result of a surge of imports." There they could get greater relief—up to 50 per cent added duty and import quotas, and so forth.

The Chairman: Under the Free Trade Agreement—or would you basically be reverting to the GATT in that respect?

Mr. Herzstein: Basically it would be applying the basic GATT rules and the U.S. law that implements those rules, which is Article 19 of the GATT.

The Chairman: Yes.

Mr. Herzstein: But even so, there would still be this exemption for Canada. If the Canadian imports, are not in excess of 5 to 10 per cent of the U.S. imports then they could not apply.

The Chairman: Of the total.

Mr. Herzstein: But in the case of shakes or shingles, I think I spoke in error the first time around. If there were one of

[Traduction]

Le président: La mesure prise contre nous s'est traduite par l'imposition d'un droit de 35 p. 100 sur nos bardeaux. Vous dites qu'en vertu de cet accord vous ne pourriez dépasser le droit existant, c'est-à-dire zéro, et qu'ainsi rien ne pourrait être fait dans un tel cas.

J'essaie de penser à une situation au Canada où—votre économie étant tellement plus importante que la nôtre et un certain nombre d'entreprises aux États-Unis produisent suffisamment en une semaine pour inonder notre marché—si nous avions une telle augmentation subite pour un produit entrant au Canada, doublant la pénétration de notre marché en deux ou trois ans, nous n'aurions d'autre recours que de revenir au niveau de notre tarif existant—de l'aveu de tous, nos tarifs étant un peu plus élevés que les vôtres.

M. Herzstein: Monsieur le président, j'aimerais réexaminer cela avec vous étant donné que j'ai peut-être donné une fausse impression et n'ai peut-être pas bien compris vos questions. Je m'étais dit que je reviendrais sur ce point si personne ne le soulevait avant la fin de mon témoignage.

Fondamentalement, au chapitre 11 de l'Accord de libre-échange, on peut choisir entre deux types de mesures d'urgence ou ce que nous appelons mesures de sauvegarde. Il y a les mesures d'urgence bilatérales. C'est-à-dire lorsqu'une industrie dans un pays soutient qu'un produit originaire du territoire de l'autre pays cause un préjudice aux États-Unis par suite de la réduction ou de l'élimination d'un droit prévu en vertu de l'accord.

Le président: Je vois; c'est-à-dire que la réduction du droit était la cause et qu'il n'y avait pas d'autres causes, comme dans le cas des bardeaux de cèdre.

M. Herzstein: Exactement. S'ils disent: «L'élimination du droit aux termes de l'accord cause un grave préjudice,» alors ils estiment que cet accord est la cause de l'augmentation des importations et la compensation maximale qu'ils peuvent obtenir, c'est le rétablissement du droit.

Ils peuvent également prendre des mesures d'urgence globales. Dans ce cas ils diraient: «À part des répercussions de l'Accord de libre-échange, nous subissons un préjudice par suite d'une augmentation subite des importations.» Ils pourraient alors obtenir une plus grande compensation—une augmentation pouvant aller jusqu'à 50 p. 100 du droit et des quotas à l'importation, etc.

Le président: Aux termes de l'Accord de libre-échange, ou reviendriez-vous fondamentalement au GATT à cet égard?

M. Herzstein: Fondamentalement, on appliquerait les règles fondamentales du GATT et la loi américaine qui applique ces règles, c'est-à-dire l'article 19 du GATT.

Le président: Oui.

M. Herzstein: Mais même là, cette exception existerait toujours pour le Canada. Si les importations canadiennes représentent entre 5 et 10 p. 100 des importations américaines, ces règles ne pourraient s'appliquer.

Le président: Du total.

M. Herzstein: Mais dans le cas des bardeaux de cèdre, je crois que je me suis mal exprimé la première fois. Si l'une de

[Text]

these so-called "global proceedings" brought against them, the U.S. could still, under the Free Trade Agreement, impose the penalty.

The Chairman: And have some remedy?

Mr. Herzstein: Yes. I apologize for not focusing on that point.

The Chairman: That is quite all right. When you said that, I thought, "Well, that is lovely for shakes and shingles, but if you put the reverse twist on that, it could be damaging to Canada and we would have no remedy." But we obviously do have a remedy under the GATT, as we do now in the case of surges.

Mr. Herzstein: Yes.

The Chairman: I have no other names on my list.

Senator Bazin: I want to go back to the point that you raised concerning the authority of Congress to pass legislation rendering an international trade agreement inoperative.

Are you aware of any precedents that would have occurred where Congress disregarded an international trade agreement and passed legislation rendering it inoperative?

Mr. Herzstein: None comes to mind at the moment. The precedent that comes to mind is one that is very much in the newspapers in the U.S. Last year, Congress passed a law requiring the U.S. to close the PLO mission to the United Nations in New York. That is quite a clear violation of the United Nations Treaty to which the United States is party. Congress has put the U.S. in clear violation there under a national agreement. In the executive branch, the Secretary of State is embarrassed by that and is trying to get Congress to relieve him of the duty to close that PLO mission. That is a rather radically different case and certainly does not involve a trade agreement.

Just sitting here, I cannot think of an instance where Congress has passed a law which was recognized as being in violation of a trade agreement. There are various situations where some people feel that something Congress has done is inconsistent with the GATT, and other people say, "No, it's not; let us go to the GATT tribunal and find out." However, those are not situations where Congress is passing a law deliberately to override the trade agreement.

Senator Hicks: As a matter of interest, has the closure of the PLO office been implemented?

Mr. Herzstein: No it has not yet. The executive branch is dragging their feet on it. It may well happen, though.

Senator Macquarrie: May I ask you if there is not an international tribunal on that very issue?

Mr. Herzstein: In that situation, yes, there is. The U.S. will be taken to the World Court—there is no question about it.

In the case of the Free Trade Agreement, if the Congress passed a statute inconsistent with the trade agreement—for example, changing the countervailing duty law and causing Canadian lumber to be susceptible to duties—Canada could

[Traduction]

ces «mesures d'urgence globales» devait être prise contre eux, les États-Unis pourraient encore, aux termes de l'Accord de libre-échange, imposer la sanction.

Le président: Et disposer d'un certain recours?

M. Herzstein: Oui. Je suis désolé de ne pas avoir fait ressortir ce point.

Le président: Ne vous en faites pas. Lorsque vous avez dit cela, j'ai cru: «Eh bien! c'est très très bien pour les bardeaux, mais si c'était le contraire, cela pourrait faire du tort au Canada et nous n'aurions aucun recours.» Mais nous aurions de toute évidence un recours aux termes du GATT, comme à l'heure actuelle le cas des augmentations subites.

M. Herzstein: Oui.

Le président: Je n'ai plus de noms sur ma liste.

Le sénateur Bazin: Je veux revenir au point que vous avez soulevé concernant le pouvoir du Congrès d'adopter des mesures législatives rendant caduc un accord de libre-échange international.

Connaissez-vous des précédents où le Congrès est passé outre un accord commercial international et a adopté une mesure législative le rendant caduc?

M. Herzstein: Aucun précédent ne me vient à l'esprit pour l'instant. Celui qui me vient à l'esprit fait l'objet de beaucoup d'articles dans la presse aux États-Unis. L'an dernier, le Congrès a adopté une loi exigeant des États-Unis qu'ils ferment la mission de l'OLP aux Nations unies à New York. Il s'agit d'une violation évidente du traité des Nations unies que les États-Unis ont signé. À cause de ce geste du Congrès, les États-Unis contreviennent de toute évidence à un accord international. Au sein de l'Exécutif, le Secrétaire d'État est dans l'embarras et essaie d'obtenir du Congrès qu'il ne l'oblige pas à fermer cette mission de l'OLP. C'est une affaire très différente qui ne concerne en rien un accord de libre-échange.

Pour l'instant, je ne puis penser à un cas où le Congrès ait adopté une loi qui ait été reconnue comme contrevenant à un accord de libre-échange. Il y a des cas où certaines personnes croient qu'une mesure prise par le Congrès contrevient aux dispositions du GATT alors que d'autres soutiennent que ce n'est pas le cas et qu'il faut soumettre l'affaire au tribunal du GATT pour qu'il rende une décision. Toutefois, il ne s'agit pas de cas où le Congrès adopte délibérément des lois pour outrepasser l'accord commercial.

Le sénateur Hicks: Par curiosité, le bureau de l'OLP a-t-il été fermé?

M. Herzstein: Il ne l'a pas encore été. L'exécutif se traîne les pieds. Cela pourrait bien arriver, toutefois.

Le sénateur Macquarrie: Puis-je vous demander si la question n'a pas été soumise à un tribunal international?

M. Herzstein: Dans ce cas, oui. Les États-Unis soumettront la question à la Cour internationale de justice, il n'y a aucun doute à ce sujet.

Dans le cas de l'Accord de libre-échange, si le Congrès adoptait une mesure législative incompatible avec l'Accord de libre-échange—par exemple, en modifiant la Loi sur les droits compensatoires et en imposant des droits sur le bois d'œuvre

[Text]

take the U.S. to the dispute-settlement provisions provided in the so-called institutional provisions of the Free Trade Agreement and could get a determination from the binational panel there that the U.S. was in violation of the Free Trade Agreement. Just what that accomplishes in terms of actual impact, other than embarrassment, is subject to debate; but that is true in many international agreements.

Canada could also take the U.S. to the GATT if it felt that the action were violating the GATT.

The Chairman: In relation to that, Mr. Herzstein, this committee, some ten years ago, in beginning a study on Canada-U.S. relations—not related to trade but to the rest of our relationship; how our embassies operated in the United States and other things—discovered, among other things, some 700 or 800 agreements of one sort or another between provinces and states where the federal governments had not even intervened, which was a surprising number.

In that study I recall—it is a matter of record; that is why I raise it—that we took evidence about the track record of the United States in observing international agreements, not only in connection with trade but also other agreements. Generally speaking—and we so said in the report—the United States is accepted to have quite a good record of honouring its international obligations.

Mr. Herzstein: I think that is generally the case.

Personally I have been in the situation—both as a private lawyer and as a government official—of arguing in congressional hearings that certain kinds of action should not be taken because it would be inconsistent with the GATT or some other international agreement. I have found the members of Congress to be quite attentive when that argument is raised, and quite respectful of it.

The Chairman: Mr. Herzstein, at the beginning of this meeting, I said that we would adjourn at 5.15 because of the need of many of us to get to the airport this evening. Therefore I will bring this meeting to a close. However, before doing so, I wish to thank you for coming here this afternoon and for giving us some very helpful testimony.

Mr. Herzstein: Thank you very much, Mr. Chairman. I enjoyed being here.

The committee adjourned.

[Traduction]

canadien—le Canada pourrait invoquer les dispositions prévues concernant le mécanisme de règlement des différends, ce que nous appelons les dispositions institutionnelles de l'Accord de libre-échange et demander à un groupe spécial binational de déterminer si les États-Unis contreviennent aux dispositions de l'Accord de libre-échange. Quant à savoir ce que cela apporte en répercussions réelles, autres que l'embarras, cela reste à discuter; mais c'est vrai dans beaucoup d'accords internationaux.

Le Canada pourrait s'adresser au GATT s'il croit que la mesure américaine contrevient aux dispositions de l'Accord général.

Le président: A ce sujet, M. Herzstein, ce Comité, il y a environ dix ans, dans une étude sur les relations entre le Canada et les États-Unis—ne portant pas sur le libre-échange mais sur le reste de nos relations, sur le fonctionnement de nos ambassades aux États-Unis et d'autres choses—a découvert, entre autres choses, quelque 700 ou 800 accords de diverses natures entre les provinces et les États où le gouvernement fédéral n'était même pas intervenu, ce qui était un chiffre surprenant.

Dans cette étude, je me rappelle,—c'est une affaire de dossier, c'est la raison pour laquelle j'en parle—que nous avons recueilli des témoignages sur le dossier des États-Unis en matière de respect des accords internationaux non seulement en matière de commerce mais également d'autre nature. En règle générale—et nous l'avons dit dans le rapport—les États-Unis sont reconnus comme un pays respectant très bien ses obligations internationales.

M. Herzstein: Je crois qu'il en est ainsi en général.

Personnellement, j'ai eu—tant à titre d'avocat que de fonctionnaire—l'occasion de soutenir dans le cadre d'audiences du Congrès qu'il faudrait se garder de prendre certaines mesures sous prétexte qu'elles contreviendraient aux dispositions du GATT ou de quelque autre accord international. J'ai constaté que les membres du Congrès sont très attentifs lorsque l'on soulève cet argument et qu'ils sont très respectueux de celui-ci.

Le président: Monsieur Herzstein, au début de la séance, j'ai dit que nous devions ajourner à 17 h 15 étant donné que plusieurs d'entre nous doivent se rendre à l'aéroport ce soir. J'ajournerai donc la séance. Toutefois, auparavant, permettez-moi de vous remercier d'être venu cet après-midi et de nous avoir livré ce témoignage très utile.

M. Herzstein: Merci beaucoup, monsieur le président. Cela m'a fait plaisir d'être ici.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Robert Herzstein, Attorney, Arnold and Porter, Washing-
ton, D.C., U.S.A.

M. Robert Herzstein, avocat, Arnold and Porter, Washington,
D.C., É.-U.A.

A1
1023
- F71



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, June 7, 1988

Le mardi 7 juin 1988

Issue No. 25

Fascicule n° 25

Seventeenth proceedings on:

Dix-septième fascicule concernant:

The examination of a Free Trade Agreement
between Canada and the United States

L'étude des éléments d'un accord de libre-
échange entre le Canada et les États-Unis

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray (or Doody)
Grafstein	Ottenheimer
Hicks	Roblin
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
LeBlanc	<i>Guysborough</i>)
(<i>Beauséjour</i>)	Stollery
*MacEachen	van Roggen
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Ottenheimer
Hicks	Roblin
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
LeBlanc	<i>Guysborough</i>)
(<i>Beauséjour</i>)	Stollery
*MacEachen	van Roggen
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.*

After debate and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

* By order of the Senate, this date was extended to March 31, 1989.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

* Par décision du Sénat, cette date a été reportée au 31 mars 1989.

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 7, 1988
(68)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 5:09 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bazin, Bosa, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Ottenheimer, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery and van Roggen. (12)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director and Mrs. Carol Seaborn. Dr. Ian Stewart, Special Advisor to the Committee.

*Witnesses:**From Energy, Mines and Resources Canada:*

Mr. Arthur Kroeger, Deputy Minister;

Mr. George Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

The Chairman introduced Mr. Kroeger who made a statement on the Upgrader Project and the Free Trade Agreement. Messrs. Kroeger and Anderson answered questions.

At 5:30 p.m. the Committee sitting was suspended.

At 6:17 p.m. the sitting resumed.

At 7:10 p.m. the Committee continued *in camera*.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 7 JUIN 1988
(68)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 17 h 09, sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bazin, Bosa, Grafstein, Hicks, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Macquarrie, Ottenheimer, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), Stollery et van Roggen. (12)

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur et M^{me} Carol Seaborn. M. Ian Stewart, conseiller spécial auprès du Comité.

*Témoins:**Du ministère de l'Énergie, des mines et des ressources:*

M. Arthur Kroeger, sous-ministre;

M. George Anderson, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique énergétique.

Le Comité reprend l'étude des éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987, ainsi que des textes qui ont été approuvés par la suite.

Le président présente M. Kroeger qui fait un exposé sur le projet des installations de valorisation et l'Accord de libre-échange. MM. Kroeger et Anderson répondent aux questions.

À 17 h 30, le Comité suspend ses travaux.

À 18 h 17, le Comité reprend ses travaux.

À 19 h 10, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 7, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 5:00 p.m. to examine the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Senator George van Roggen (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, there is the possibility of a vote in the chamber in a few minutes, in which event we will have to adjourn temporarily for the vote and resume later.

We had hoped that our witness today might conclude the testimony we have been taking relative to the energy portion of the Free Trade Agreement, because we digressed, as you know, to deal with the constitutional aspect and the dispute-settling mechanism. The add-ons to the committee's work of 1982 also include agriculture and services, they were not dealt with then and we should get on to those fairly soon in view of the parliamentary calendar. We will possibly meet for a few minutes *in camera* after today's meeting to discuss the future work of the committee.

We asked Mr. Kroeger to come as a result of a discussion we had a week or two ago when the government first announced the possibility of assistance to the upgraders in Alberta and Saskatchewan, and also the possibility of substantial assistance to bringing Hibernia back on stream. We thought that those actions by the government might well have some significance within the context of the Canada-U.S. Free Trade Agreement and that we should hear some testimony on that.

Subsequent to that I also spoke to Mr. Kroeger to see if he could at the same time, if there is time today and I hope there is, deal with the question of energy supply and security in the world as he sees it. That would have a very significant bearing on the proportionality section of the Free Trade Agreement, particularly insofar as oil is concerned, with gas, electricity, uranium and coal, and so on, not being a problem to the same extent as far as supply is concerned.

With those comments I will introduce our witness today, Mr. Arthur Kroeger, the Deputy Minister of Department of Energy, Mines and Resources. He has been the deputy minister since 1986, and previously held the position of deputy minister of the Departments of Transport, Indian and Northern Affairs, and Regional Industrial Expansion.

Mr. Kroeger is accompanied by Mr. George Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector; Mr. Brian Emmett, Director General, Energy Strategy Branch, and Mr. Ron Erdman, Director General, Financial and Market Analysis Branch. Mr. David Oulton was to be here but I understand that he is out of town.

Mr. Kroeger, would you please proceed with an opening statement on the two subjects I discussed with you, then we will go to questions by members of the committee.

TÉMOIGNAGES

Ottawa le mardi 7 juin 1988

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 17 heures pour examiner l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur George van Roggen (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, il est possible qu'il y ait un vote au Sénat dans quelques minutes, auquel cas, nous nous ajournerons le temps d'aller voter pour reprendre nos travaux plus tard.

Nous avons espéré que notre témoin d'aujourd'hui puisse conclure les témoignages sur les dispositions relatives à l'énergie de l'Accord de libre-échange parce que, comme vous le savez, nous nous en sommes écartés pour examiner la question constitutionnelle et le règlement de différends. L'agriculture et les services sont deux sujets dont nous n'avions pas discuté en 1982 et que nous devrions commencer à étudier bientôt, selon le calendrier parlementaire. Nous nous réunirons peut-être quelques minutes à huis clos après la séance d'aujourd'hui pour discuter de nos travaux futurs.

Nous avons demandé à M. Kroeger de venir témoigner, après la conversation que nous avons eue il y a une semaine ou deux quand le gouvernement a annoncé qu'il était possible qu'il aide les usines de valorisation en Alberta et en Saskatchewan et aussi qu'il fournisse une aide importante pour reprendre l'exploitation du champ Hibernia. Nous avons pensé que ces mesures pourraient influencer sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et que nous devrions entendre des témoignages à ce sujet.

Par la suite, j'ai parlé à M. Kroeger pour voir s'il pourrait aussi si le temps le permet, et j'espère que ce sera possible, nous donner son point de vue sur la question de l'approvisionnement en énergie et de la sécurité dans le monde. Ces facteurs auraient une très grande importance sur les modalités relatives à la proportionnalité dans l'Accord de libre-échange, surtout dans le cas du pétrole; le gaz, l'électricité, l'uranium, le charbon, etc. ne présentent pas le même problème, du moins pour ce qui est de l'approvisionnement.

Cela dit, je vais vous présenter notre témoin d'aujourd'hui, M. Arthur Kroeger, sous-ministre au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il occupe ce poste depuis 1986, après avoir été sous-ministre aux ministères des Transports, des Affaires indiennes et du Nord et de l'Expansion industrielle régionale.

M. Kroeger est accompagné par M. George Anderson, sous-ministre adjoint du secteur de la politique énergétique, M. Brian Emmett, directeur général de la stratégie de l'énergie et M. Ron Erdman, directeur général de l'analyse financière et du marché. M. David Oulton devait aussi être des nôtres, mais je crois comprendre qu'il est à l'extérieur de la ville.

M. Kroeger, je vous laisse présenter votre déclaration préliminaire sur les deux questions dont j'ai discuté avec vous, puis les membres du comité vous poseront des questions.

[Text]

Mr. Arthur Kroeger, Deputy Minister, Department of Energy, Mines and Resources: Thank you, sir. I will attempt to cover the subjects in which you expressed an interest, dealing first of all with the relationship between non-conventional oil projects and the Canada-U.S. Free Trade Agreement. I would propose to give a short summary of the main projects that are in play, talk a bit about the government's approach to such projects and then relate them both to energy security and to the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

I could perhaps run through the list of projects. I am sure that various members of the committee are familiar with at least some of them. The one that has been under discussion for the longest is the Hibernia oil field off the eastern shore of Newfoundland. It carries a cost of between \$4 billion and \$5 billion. The amount of recoverable oil is estimated to be in the range of half a billion barrels. The discussions on this began in late 1985 and have continued since, and an offer from the government is currently under very active consideration by the consortium.

In the Arctic, in the Beaufort Sea, after a good many years of drilling, Gulf finally struck the large field that everyone had been looking for. It is called Amauligak. It is estimated, again, to have about half a billion barrels of oil. The cost of developing it would divide into about \$4 billion to actually develop the field and bring the oil to shore, and about \$3 billion to construct an oil pipeline from the Beaufort Sea to northern Alberta where one would connect with the existing network.

This one is still in an early stage. Delineation drilling is proceeding, and so the discussions are very preliminary.

There is an active discussion of an oil sands plant which goes under the name of OSLO, Other Six Lease Owners. It is a neighbour of the Syncrude plant. It carries a price in the range of \$4 billion. It consists of tar sands mining and upgrading. This project is under active discussion between ourselves and the Government of Alberta at present, and there has been some discussion with the proponents who hold the leases.

Of a different character is the project that you referred to, Mr. Chairman, the Husky Upgrader, which is located on the Alberta-Saskatchewan border. It has a price of \$1.3 billion. Its function is not to produce oil but to upgrade the heavy oil which is located in that region around Lloydminster and to turn it into synthetic oil. An offer has been made to Husky by the three governments, and Husky is apparently looking for private sector partners.

There are a number of others that I could refer to. There is a heavy oil and upgrader project at Peace River. There is a similar project sponsored by Suncor in the Fort McMurray area. There is the Terra Nova oil field of which Petro Canada is the operator. This is off the east coast of Newfoundland. All of these are at a rather preliminary stage in comparison with some of the others.

The Chairman: Could I just interrupt you for a moment? I am doing some quick mental arithmetic here. You mentioned

[Traduction]

M. Arthur Kroeger, sous-ministre, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Merci monsieur. Je vais essayer d'exposer les sujets pour lesquels vous avez manifesté de l'intérêt, en commençant par le rapport entre les projets d'exploitation de pétrole non classique et l'Accord de libre-échange avec les États-Unis. Je me propose de présenter un aperçu des principaux projets en cause, d'exposer brièvement les méthodes d'approche adoptées par le gouvernement à leur sujet et d'établir un lien entre eux, la sécurité énergétique et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Je pourrais peut-être vous énumérer les projets. Je suis certain que des membres du comité en connaissent quelques-uns. Le projet dont on a le plus discuté est celui du champ pétrolier Hibernia, au large de la côte est de Terre-Neuve. Son coût est évalué entre 4 et 5 milliards de dollars. On estime à environ un demi-milliard de barils le pétrole qui y est récupérable. Les pourparlers à son sujet ont commencé à la fin de 1985 et se poursuivent toujours et le consortium étudie actuellement très sérieusement l'offre présentée par le gouvernement.

Dans l'Arctique, après beaucoup d'années de forage, Gulf a enfin trouvé le grand champ qu'on cherchait tant dans la mer de Beaufort. On l'appelle Amauligak. On estime, là aussi, pouvoir en extraire un demi-milliard de barils de pétrole. Il devrait en coûter environ 4 milliards pour exploiter le champ et en extraire le pétrole et environ 3 milliards pour construire un oléoduc, allant de la mer de Beaufort au nord de de l'Alberta pour se rattacher au réseau déjà existant.

Ce projet en est encore à ses débuts. On effectue actuellement les forages de délimitation et les discussions en sont au stade préliminaire.

On discute actuellement d'une usine de sables bitumineux qui porte le nom d'OSLO, acronyme anglais des six autres concessionnaires. Situé à côté de l'usine de la Syncrude, ce projet est évalué à environ quatre milliards de dollars et il prévoit l'exploitation et la valorisation de sables asphaltiques. Nous discutons actuellement intensivement de ce projet avec le gouvernement de l'Alberta et nous avons eu quelques discussions avec les concessionnaires.

Dans un autre ordre d'idées, il y a le projet que vous avez mentionné, monsieur le président, l'usine de valorisation de la société Husky, sur la frontière entre l'Alberta et la Saskatchewan. Elle est évaluée à 1,3 milliard de dollars. Elle ne produit pas de pétrole, mais permet de pré-raffiner le pétrole lourd de la région de Lloydminster pour en faire du pétrole de synthèse. Les trois gouvernements ont présenté une offre à Husky qui apparemment cherche des partenaires du secteur privé.

Je pourrais vous en citer d'autres. Il y a un projet de pétrole lourd et une usine de valorisation à Peace River. Il y a un projet semblable financé par Suncor dans la région de Fort McMurray. Il y a aussi le champ pétrolier de Terra Nova exploité par Petro-Canada, au large de la côte est de Terre-Neuve. Ceux-là en sont encore à une étape préliminaire en comparaison avec les autres.

Le président: Puis-je vous interrompre un moment? Si je fais un calcul rapide, vous avez parlé d'une production d'un

[Text]

the production of one-half billion in Hibernia and a half billion in the Arctic project.

Mr. Kroeger: Those are quantities. Those are barrels of oil.

The Chairman: It is more difficult to make such a calculation for OSLO, because its production is so many barrels a day, but I read that it is 75,000.

Mr. Kroeger: Yes, sir.

The Chairman: That in my mind is 25 million barrels a year, which in 20 years is about 500 million, which is also half a billion. So it comes out very close in magnitude to being equal to Hibernia or the Arctic one.

Mr. Kroeger: Yes. An oil sands plant could have a life of perhaps 30 years, so the eventual output of Oslo might be—

The Chairman: Half a billion or more. It comes in the same ballpark.

Mr. Kroeger: Indeed. In the case of the Husky Upgrader, it would take about 45,000 barrels per day of heavy oil, to be converted it into what is known as synthetic crude.

I don't know whether it would be helpful to the committee, Mr. Chairman, if I were to take a minute to explain the difference between some of these processes and how this works. One has conventional oil, light oil, which is the sort of thing you see people pouring into your automobile crank case at service stations. I brought a tube back with me from Venezuela which I thought might be of interest. If you had this tube full of conventional oil it would spatter if you poured it, being the consistency of what you put in your crank case. Heavy oil has the consistency of molasses. It will pour but rather slowly. This being bitumen, it does not pour at all. It is very heavy. It is like tar, and in order to move it you need to mix it with natural gas liquids and then you can pump it through a pipeline. There is a technique called *in situ* recovery. You have a deep deposit of heavy tar-like substance, and the commonest way of recovering it is to pump steam down into the field for a month, heat the oil, thin it out, pump it to the surface and mix it with bitumen and then move it in the pipeline into the general system. That is what is known as *in situ* recovery and it is simply a matter of getting the heavy oil out of the ground and moving it to market unrefined.

The Chairman: And that is already being done?

Mr. Kroeger: That is being done by Imperial Oil at Cold Lake, for example.

The Chairman: At Cold Lake you see rows and rows of pumps.

Mr. Kroeger: That is right. You pump the steam down for a month and then you pump the oil out for two or three months and then you revert to pumping in steam again.

Oil sands mining involves scooping up huge quantities of sand mixed with bitumen, running it through a process to separate the sand from the bitumen. Then you go through the next stage, which is called upgrading. Upgrading is when you take heavy oil or bitumen and, in effect, tear the molecular struc-

[Traduction]

demi-milliard de barils pour Hibernia et d'un demi-milliard de barils pour le projet de l'Arctique.

M. Kroeger: Il s'agit de quantités, de barils de pétrole.

Le président: Il est plus difficile de faire le calcul dans le cas du projet OSLO, parce que sa production est citée en barils par jour et serait de 75 000 barils, d'après ce que j'ai lu.

M. Kroeger: C'est exact.

Le président: Selon mes calculs, il s'agit de 25 millions de barils par année, et sur 20 ans, d'environ 500 millions, soit un demi-milliard. Le projet serait donc presque aussi important que ceux d'Hibernia et de l'Arctique.

M. Kroeger: Oui. Une exploitation de sables butimeneux peut fonctionner pendant une vingtaine d'années et, par conséquent, la production virtuelle du projet OSLO pourrait être...

Le président: D'un demi-milliard ou plus. C'est dans le même ordre de grandeur.

M. Kroeger: En effet. Dans le cas de l'usine de valorisation de la société Husky, environ 45 000 barils par jour de pétrole lourd sont transformés en ce que nous appelons pétrole brut de synthèse.

Monsieur le président, je ne sais pas si ce serait utile pour le comité que je m'arrête un instant pour expliquer la différence entre les sortes de pétrole et les procédés d'exploitation. Il y a le pétrole classique, le pétrole léger, c'est-à-dire l'huile qu'on met dans l'automobile à la station-service. J'ai rapporté un tube du Venezuela, croyant qu'il pourrait m'être utile. Si l'on versait du pétrole classique celui-ci aurait la consistance de l'huile qu'on met dans la voiture. Le pétrole lourd, lui, a la consistance de la mélasse. Il coulerait plus lentement. Le bitume qui contient ce tube ne coulerait pas du tout. Il est très lourd. Il ressemble à du goudron et pour le transporter, il faut le mélanger avec des liquides de gaz naturel qui permettent de le faire circuler dans un pipeline. La technique utilisée dans ce cas est la récupération insitu. On l'utilise quand on a une rappe profonde d'une substance lourde ressemblant à du goudron. La façon la plus courante de récupérer le pétrole dans ce cas consiste à injecter de l'air dans le champ pendant un mois, de façon à chauffer le pétrole, d'en réduire la viscosité, de le faire remonter à la surface au moyen d'une pompe, de le mélanger à du bitume, puis de l'intégrer au réseau de pipelines. C'est ce qu'on appelle la récupération insitu, qui consiste simplement à extraire le pétrole lourd du sol pour l'acheminé sans le raffiner.

Le président: Et on utilise cette méthode actuellement?

M. Kroeger: Oui, Imperial Oil l'utilise à Cold Lake, par exemple.

Le président: À Cold Lake, il y a des rangées et des rangées de pompes.

M. Kroeger: C'est vrai. On injecte de l'air dans le champ pendant un mois, puis on extrait le pétrole pendant deux ou trois mois avant de recommencer à injecter de l'air.

L'exploitation des sables bitumineux consiste à ramasser une énorme quantité de sable mélangé à du bitume et de lui faire subir un traitement visant à séparer les deux. Puis, on passe à la prochaine étape, qu'on appelle la valorisation. Elle vise à fractionner la structure moléculaire du pétrole lourd ou du

[Text]

ture to pieces and put it back together as a synthetic light crude, from which comes the name Syncrude. You do that by extracting some carbon, and the carbon is a waste deposit. Then, when you have upgraded that oil, which is a much more expensive process than just getting the heavy oil out and moving it to market, you pump it as you would any other oil in a pipeline and it can go into an ordinary refinery.

Those are the basic distinctions that we deal in. In the case of Husky, what you have got is an upgrader that will process the heavy oil that has already been brought up, whereas in the case of OSLO you have an oil sands mining process.

I will revert to some of these terms later, but I thought it was worth spending a minute just talking about some of these distinctions.

The projects that I summarized for you are rather diverse geographically and in their nature, but they have certain things in common. First of all, most of them cannot be done in small pieces. There is no such thing as half a pipeline from the Beaufort Sea. They, therefore, require major capital outlays. In addition, they have very long lead-times. Typically, the projects that I have described will produce their first barrel of oil for sale in the mid-1990s. So you put a lot of capital at risk and it is at risk a long time.

An additional characteristic of these projects is that all of them are only marginally economic under current oil prices. To earn a normal return for the proponents you would need an oil price in the range of \$20 to \$27 a barrel U.S. (1987). That, of course, is substantially higher than the price of oil at present.

In the case of the upgraders, there is a different kind of calculation that you bring to bear. What you are talking about there is whether the difference between the price of heavy oil and the price of light oil is great enough that it is worth your while to refine the heavy oil, to spend the money refining it and bringing it up to light oil standards. In order for an upgrader project to be economic you need a differential of, let me call it, \$6. The current differential is about \$3.50. So, again, the differential between the price of heavy oil and the price of light oil has to increase for that project to become economic.

Let me illustrate. If the price of heavy oil is currently \$15 and the price of light oil is \$18 and it costs you \$6 to convert heavy oil to light oil, then you have \$21 oil, which is unattractive.

All of these are the sorts of economic risks that are involved in the non-conventional projects that I have been describing. The result of these risks is that the companies are looking to governments, federal and provincial, to participate and, especially, to provide a certain degree of protection against the downside risks. There is a consensus view in the industry, and in governments, that oil prices will indeed rise in the 1990s. The argument is about how soon will that happen, by how much and for how long?

[Traduction]

bitume pour en faire du pétrole brut léger de synthèse, d'où le nom Syncrude, formé en abrégant l'expression anglaise. On en extrait du carbone, peu l'on rejette. Après le pré-affinage du pétrole, opération beaucoup plus coûteuse que celle où l'on se forme à extraire et à acheminer le pétrole lourd, on le transporte comme n'importe quel autre pétrole par pipeline jusqu'à la raffinerie.

Voilà les principales sortes de pétroles. Dans le cas de l'exploitation de la Husky, il s'agit d'une usine de valorisation qui traitera le pétrole lourd déjà extrait, tandis que le projet OSLO prévoit l'exploitation de sables bitumineux.

Je vais revenir à certains de ces termes plus tard, mais je pense qu'il était utile de s'arrêter quelques minutes pour les expliquer.

Les projets que j'ai énumérés se trouvent à des endroits géographiques différents et sont de nature différente, mais ils ont malgré tout certains points en commun. D'abord, on ne peut les réaliser partiellement. En effet, on ne peut concevoir la construction de la moitié d'un pipeline en provenance de la mer de Beaufort. Ces projets supposent donc d'importantes dépenses en capital. En outre, ce sont des projets à très long terme. En général, les projets que j'ai décrits mettront leur premier baril de pétrole en vente au milieu des années 90. Donc, il y a beaucoup de capitaux en jeu et ils le resteront longtemps.

Une autre caractéristique commune à ces projets est qu'ils sont très peu rentables, du moins selon les prix actuels du pétrole. Pour que les exploitants tirent un rendement normal des capitaux qu'ils ont investis, il faudrait qu'ils vendent leur pétrole entre 20 et 27 dollars US (1987) le baril. C'est un prix bien supérieur à celui qui est en vigueur actuellement.

Pour les usines de valorisation, le calcul est différent. Il faut calculer si la différence entre le prix du pétrole lourd et le prix du pétrole léger est assez importante pour qu'il en vaille la peine de raffiner le pétrole lourd, de consacrer les fonds nécessaires pour le transformer en pétrole léger. Pour qu'une usine de valorisation soit rentable, la différence doit être de 6 \$. Actuellement elle est d'environ 3,50 \$. Donc, encore une fois la différence entre le prix du pétrole lourd et le prix du pétrole léger doit augmenter pour que le projet soit rentable.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Si le prix du pétrole lourd est actuellement de 15 \$ et celui du pétrole léger de 18 \$, et qu'il en coûte 6 \$ pour transformer le pétrole lourd en pétrole léger, celui-ci vous coûtera 21 \$, ce qui n'est pas intéressant.

Ce sont tous les risques économiques dont doivent tenir compte les projets d'exploitation de pétrole non classique dont j'ai parlé. En raison de ces risques, les entreprises se tournent vers les gouvernements, fédéral et provinciaux, pour leur demander leur participation et, surtout, pour obtenir une certaine protection dans l'éventualité de situation défavorables. L'industrie et les gouvernements s'entendent pour dire que les prix du pétrole augmenteront dans les années 90. On se demande toutefois à quel moment ils augmenteront vraiment, de combien et pour combien de temps?

[Text]

In the meantime it is clear that these projects would not proceed at present without participation of governments. The trauma of 1986, which demonstrated that oil prices can collapse, has made the industry particularly wary. The prospect of deferring these projects until the 1990s was of particular concern to the governments of Newfoundland and Alberta.

I referred to the discussions that are going on with industry. When, in fact, these projects are going to proceed, even with governments being willing to participate, remains to be seen. It is 15 years since the first oil price shock in 1973. The country has really seen only one full-scale mega project and that is the Syncrude plant. There has been a lot of discussions about others but they have not happened. The offers that governments have made in the past year or more are not a guarantee that these non-conventional projects are, in fact, going to come into production.

I would like to spend a minute now on the government's approach to these projects. The normal practice has been to consider them on a case-by-case basis and to look at the economics, to look at reasons why one might want to bring a project into being early but not really to have a set of general rules.

Prior to tax reform, if you decided that you wanted to help a project come into existence you could do that either through the tax system or by direct assistance or by some combination of the two. With the promulgation of the white paper on tax reform last June, assistance to these projects through the tax system is now precluded, because it would be better to operate in the opposite direction from the spirit of tax reform. So at the same time that the white paper came out, the government announced, last June 19, a willingness to consider direct assistance, outside the tax system, in cases where this seemed warranted. I emphasize the last phrase. It is not a commitment to offset tax reform in respect of every non-conventional project that comes up.

The criteria that were announced for evaluating such projects were these. First of all, the projects must meet market tests. There has to be an equitable sharing of risks and rewards between governments and private sector participants. We cannot take all the risks nor can the private sector take all the rewards if a project is profitable. The government will seek a reasonable return on its investments if it makes them. When I said that projects must meet market tests, it really means they have to have a reasonable chance of being economic, not in present-day conditions for reasons I described but in the future and over their life.

I would add just a word about some of the factors that led the government to entertain such projects. One of them, of course, is regional development. The Hibernia project would create 1,100 permanent jobs in Newfoundland. The OSLO project would create 2,700 jobs in northern Alberta.

The Chairman: Mr. Kroeger, I am afraid I am going to have to interrupt you. The Senate bells are ringing, calling us to a vote in the chamber.

[Traduction]

Dans l'intervalle, il est clair que ces projets ne seront pas entrepris sans la participation des gouvernements. Le choc de 1986, qui a montré que les prix du pétrole peuvent s'effondrer, a mis l'industrie sur ses gardes. La perspective du report de ces projets jusque dans les années 90 inquiète particulièrement les gouvernements de Terre-Neuve et de l'Alberta.

J'ai parlé des discussions engagées avec l'industrie. Il reste encore à déterminer quand, en fait, ces projets seront entrepris, même si les gouvernements consentent à y participer. La première crise du pétrole remonte à 15 ans, en 1973. Il n'y a eu au pays qu'un seul vrai mégaprojet depuis, celui de l'usine Syncrude. On en a étudié beaucoup d'autres, mais ils ne se sont pas réalisés. Les offres faites par les gouvernements au cours de la dernière année ou avant ne sont pas une garantie que les projets d'exploitation de pétrole non classique se concrétiseront.

J'aimerais maintenant vous parler de la façon dont le gouvernement étudie ces projets. Habituellement, il les étudie un à un, examine les considérations économiques de chacun et les raisons pour lesquelles on tient à leur réalisation, sans vraiment suivre de règles générales établies.

Avant la réforme fiscale, si l'on voulait faciliter la réalisation d'un projet, on pouvait le faire par le biais de l'appareil fiscal ou par une aide directe ou encore par une combinaison des deux. Depuis l'adoption du Livre blanc sur la réforme fiscale, en juin dernier, on ne peut plus aider ces projets par l'intermédiaire du régime fiscal parce qu'il vaut mieux intervenir d'une façon diamétralement opposée à l'esprit de la réforme fiscale. Donc, au moment où le Livre blanc a été publié, le gouvernement annonçait, le 19 juin dernier, qu'il consentait à envisager l'aide directe, à indépendamment de l'appareil fiscal, dans les cas où cette démarche semblerait justifiée. J'insiste sur cette dernière condition. Le gouvernement ne s'est pas engagé à faire fiche la réforme fiscale chaque fois qu'on mettra de l'avant des projets qui sortent de l'ordinaire.

Voici les critères annoncés pour l'évaluation de ces projets. Ils doivent tenir compte des tests du marché. Le partage des risques tout comme celui des avantages doit être équitable pour les gouvernements et les participants du secteur privé. Nous ne pouvons pas prendre tous les risques, pas plus que le secteur privé ne peut toucher tous les avantages, si le projet s'avère rentable. Le gouvernement veut que ses investissements rapportent de façon raisonnable. Quand je dis que les projets doivent passer les tests du marché, c'est dire qu'ils doivent offrir des possibilités raisonnables de rentabilité, pas selon les conditions actuelles du marché, pour les raisons que j'ai expliquées, mais dans l'avenir et pour la durée du projet.

J'aimerais ajouter un mot au sujet des facteurs qui ont amené le gouvernement à accepter ces projets. L'un d'eux est, bien sûr, le développement régional. Le projet Hibernia créerait 1 100 emplois permanents à Terre-Neuve. Le projet OSLO en créerait 2 700 dans le nord de l'Alberta.

Le président: M. Kroeger, je crains d'avoir à vous interrompre. Les cloches du Sénat nous invitent à aller voter.

[Text]

Senator LeBlanc (Beauséjour): What were those job figures again?

Mr. Kroeger: Hibernia would create 1,100 permanent jobs in Newfoundland, and OSLO would create 2,700 permanent jobs in northern Alberta. Those are direct jobs. They are not spin-offs and they are not the construction jobs. The numbers in the construction jobs are much higher. When I say 2,700 jobs for OSLO, I am talking about the 30-year life of the project.

Senator LeBlanc (Beauséjour): During the break it might be useful if someone could do a calculation of the cost per job, because recently I have heard of objections to projects in the Atlantic.

The Chairman: The committee will stand adjourned until the vote in the Senate Chamber is over.

Upon resuming.

The Chairman: Honourable senators, the committee will reconvene. My apologies for the delay, but the Senate was dealing with the question of Senator Murray's motion on pre-study of the legislation, and I wished to add something to Senator MacEachen's remarks.

I will ask our witness, Mr. Kroeger, to continue his presentation.

Mr. Kroeger: Thank you, Mr. Chairman. I will go on to deal with security of supply and then the Free Trade Agreement. I will then have completed my remarks and will be prepared to answer any questions the committee may have.

The Chairman: Thank you.

Mr. Kroeger: The question of the relationship of these projects to security of supply is more complex than it might look. There obviously is a connection. If these projects proceed they will constitute additional sources of production that could be drawn on by Canada and by other members of the International Energy Agency in the event of need. I want to draw a distinction between that and say that these megaprojects are being pursued with the objective of achieving national self-sufficiency in oil. That is not an objective of the government policy to achieve self-sufficiency in oil.

If one looks back, the experience of the 1970s and the 1980s would tell us that Canada cannot isolate itself from happenings of world markets. When the price shocks came in 1973 and 1979, Canada, along with everyone else, experienced double-digit inflation with interest rates to match. The country is so dependent on exports for its income, it seems very unlikely that it could hope to insulate itself from future price shocks or shortages. The effects one way or another would be felt.

If you look at the period since World War II, there have been six disruptions of world oil supplies starting with the attempt by Premier Mussadeq of Iran to nationalize the oil fields in 1952 and 1953, and there were five others after that. What they have in common is that they were all of a relatively

[Traduction]

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Quels sont ces chiffres encore?

M. Kroeger: Le projet Hibernia créerait 1 100 emplois permanents à Terre-Neuve et le projet OSLO, 2 700 dans le nord de l'Alberta. Ce sont des emplois directs. Je ne parle pas des emplois découlant de ces projets, ni des emplois dans la construction. Le nombre d'emplois dans la construction est beaucoup plus élevé. Quand je parle de 2 700 emplois pour le projet OSLO, c'est pour la durée du projet qui sera de 30 ans.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Durant la pause, il serait utile que quelqu'un calcule le coût par emploi parce que récemment, j'ai entendu critiquer les projets dans l'Atlantique.

Le président: Le comité s'ajournera jusqu'à la fin du vote au Sénat.

Le président: Honorables sénateurs, le comité poursuit ses travaux. Je vous présente mes excuses pour le retard, mais le Sénat étudiait la question de la proposition du sénateur Murray sur l'étude préalable du projet de loi et je voulais me prononcer sur les observations du sénateur MacEachen.

Je demanderais à notre témoin, M. Kroeger, de poursuivre son exposé.

M. Kroeger: Merci, monsieur le président. Je poursuivrai en parlant de la sécurité de l'approvisionnement et ensuite de l'accord de libre-échange. Ces observations mettront fin à ma déclaration préliminaire et je serai ensuite prêt à répondre aux questions que le comité voudra bien me poser.

Le président: Merci.

M. Kroeger: La question du rapport de ces projets à la sécurité de l'approvisionnement est plus complexe qu'elle ne le paraît. De toute évidence, il y a un lien entre les deux. Si ces projets se réalisent, ils offriront d'autres sources de production dont le Canada pourra profiter ainsi que les autres membres de l'Agence internationale de l'énergie, en cas de besoin. Je veux établir une distinction entre le fait qu'ils représentent une source de production supplémentaire et le fait de vouloir qu'il permettent au Canada d'être autosuffisant sur le plan du pétrole. L'autosuffisance à cet égard n'est pas un objectif du gouvernement.

L'expérience des années 70 et des années 80 nous indique que le Canada ne peut se protéger des aléas des marchés mondiaux. Quand il y a eu des crises du pétrole en 1973 et 1979, le Canada, comme tous les autres pays, a connu une inflation galopante et une hausse importante de ses taux d'intérêt. Notre pays est tellement dépendant des exportations pour ses revenus qu'il semble très improbable qu'il puisse espérer se prémunir contre d'autres crises ou pénuries. Il en ressentira les contrecoups d'une façon ou d'une autre.

Depuis la Seconde guerre mondiale, l'approvisionnement mondial en pétrole a été perturbé six fois, la première fois quand le Premier ministre Mossadegh d'Iran a essayé de nationaliser les champs pétrolifères en 1952 et en 1953 et il y a eu cinq autres perturbations par la suite. Elles ont toutes été

[Text]

short duration, some lasting a month, some lasting somewhat longer. Secondly, their real impact on consuming countries was somewhat limited. It is true that when the Suez Canal was blocked in 1956, the British experienced gasoline rationing for six months. There were some other effects that were felt, but they were not what one would call major upheavals.

The Chairman: This is, prior to 1973? Are you including 1973 in that comment?

Mr. Kroeger: Yes, in terms of disruptions of oil supply. I am talking now about attempted embargoes. In 1973 an embargo was imposed. In 1967, after the Six Day War, there was an attempt to cut off oil to the United States and Britain; but we have a world oil market, and it is not practical for the supplying countries to single someone out and say: "You are not going to get any oil." In terms of oil supply, one can say, on the strength of the six disruptions since World War II, that they did not last very long, and, in supply terms, their impact was not very great. Price is another matter.

The Chairman: I see the distinction.

Mr. Kroeger: In terms of actual supply interruptions, the conclusion that member countries of the International Energy Agency have drawn is that the most cost-effective way of guarding against a seventh or eighth event is the IEA's emergency oil-sharing system which we have been a party to since 1974.

Another measure which can be quite effective in dealing with situations like that is strategic petroleum reserves, and we have done some calculations about the economics of strategic petroleum reserves versus, for example, bringing on projects to make yourself self-sufficient in oil. We have some calculations we could share with the committee. There is no question that petroleum reserves are a far cheaper way of insulating yourself against temporary disruptions of supply.

The Chairman: Then bringing on Hibernia—what we call "frontier".

Mr. Kroeger: Yes, bringing on so much surplus capacity that you really would have the ability to bring a lot of oil into production quickly—because what that means is that you would have to spend all of the money drilling the wells, developing them, connecting them, and then just leave the oil in the ground. The cost of that is extremely high. It is like asking a farmer to grow five years of crops and to store them in his bins before he is allowed to make any income. So, in purely financial terms, it is not very difficult to demonstrate that the best way to guard against a disruption of supply that you would measure in months is strategic petroleum reserves combined with the IEA sharing system.

The department did a study of this issue, and I was able to get a few copies to Peter Dobell last night. We have some additional copies in the department which we would be glad to make available to the members of the committee.

The Chairman: I thank you very much for the study. Mr. Dobell gave me a copy which I read last night. It is quite interesting, and I can recommend it to the other members of the

[Traduction]

d'assez courte durée. Certaines ont duré un mois, les autres un peu plus longtemps. Leur incidence réelle sur les pays consommateurs a été assez limitée même il est vrai que quand le canal de Suez a été bloqué en 1956, l'essence a été rationnée pendant six mois en Grande-Bretagne. D'autres effets se sont fait sentir, mais ce n'était pas des bouleversements importants.

Le président: C'est avant 1973? Parlez-vous aussi de 1973?

M. Kroeger: Oui. Je parle des perturbations dans l'approvisionnement en pétrole et des embargos qu'on a essayé d'imposer. En 1973, on en a imposé un. En 1967, après la guerre israélo-arabe de six jours, on a voulu priver les États-Unis et la Grande-Bretagne de pétrole. Mais avec le marché mondial les pays fournisseurs ne peuvent cesser d'approvisionner un seul pays. On peut dire au sujet des six crises survenues depuis la Seconde Guerre mondiale qu'elles n'ont pas été très longues et que leur incidence n'a pas été très importante. Il en est tout autrement pour ce qui est des prix.

Le président: Je comprends la distinction que vous faites.

M. Kroeger: Les pays membres de l'Agence internationale de l'énergie ont conclu que le système de partage du pétrole en cas d'urgence établi par l'Agence, auquel nous participons depuis 1974, est le moyen le plus économique de prévenir un septième ou un huitième incident du genre.

Les réserves stratégiques en pétrole sont un autre moyen efficace de régler ce genre de situation et nous avons fait des calculs au sujet de la rentabilité de ces réserves en comparaison avec, par exemple, la réalisation de projets nous permettant d'être autosuffisante. Nous avons produit des calculs que nous pourrions fournir au comité. Il n'y a pas de doute que les réserves en pétrole sont une façon beaucoup plus économique de se prémunir contre une perturbation temporaire dans l'approvisionnement.

Le président: Plus économique que d'exploiter le champ Hibernia, ce qu'on appelle une région «pionnière»?

M. Kroeger: C'est cela; avoir beaucoup de possibilités d'excédents permettant de produire du pétrole rapidement. Si non, il faudrait consacrer tout l'argent prévu à forer des puits, les exploiter, les relier entre eux, puis laisser le pétrole là où il est. Le coût d'une telle opération serait extrêmement élevé. C'est comme si on demandait à un exploitant agricole de cultiver sa terre, de stocker ses récoltes et d'attendre cinq ans avant de pouvoir toucher un revenu. Donc, en termes financiers, il n'est pas très difficile de prouver que les réserves stratégiques en pétrole, associées au système de partage de l'Association internationale de l'énergie, sont la meilleure façon de se protéger contre une interruption de l'approvisionnement qui durerait quelques mois.

Le ministère a étudié cette question et j'ai pu fournir quelques exemplaires de l'étude à M. Peter Dobell hier soir. Nous en avons encore quelques-unes au ministère et nous serions heureux de les mettre à la disposition des membres du comité.

Le président: Je vous remercie beaucoup. M. Dobell m'en a donné un exemplaire que j'ai lu hier soir. C'est un texte très intéressant et je recommande aux autres membres du comité

[Text]

committee to read. It does not matter if there is an author attached to it, but it is by the department, and if you have enough copies to distribute to the members of the committee, I would ask you to make arrangements with the clerk to do so. Thank you.

Mr. Kroeger: We will check that first thing in the morning, Mr. Chairman. The paper was prepared by Mr. Emmett's group for a federal-provincial conference of energy ministers held in St. John's, Newfoundland last August. I believe Senator Ottenheimer was our co-host at that meeting.

I have alluded to some of the conclusions in this paper. One that stands out is that subsidization of non-economic projects simply to attain national self-sufficiency in oil would not make much sense in economic terms. This is elaborated on, and we can discuss it if the committee wishes. This conclusion, and as well as others in the study, was generally accepted by the federal and the provincial ministers. In effect, the ministers recognized that energy security is not just a national problem, that it is an international problem and requires an international solution.

That being said, it is also the case that the ministers welcomed the announcement that the federal government had made two months before about its willingness to consider megaprojects on a case-by-case basis and to provide direct support to those that looked reasonably economic. The federal-provincial conference also agreed that such projects should be assessed on the basis of their economics, and also on their national and regional economic benefits.

I would now like to talk about the relationship to the Free Trade Agreement which your committee has been studying for some time. I am sure that you are all familiar with the provision in the agreement in which Canada and the United States agreed to "allow" incentives for exploration and development. That term "allow" conveys a degree of recognition. It does not, in itself, guarantee that financial support to megaprojects would not attract countervailing action in the United States. In principle, we could still have a countervailing action launched against us. Our assessment is that that is quite improbable.

If we brought on the Hibernia field or the OSLO project, there is no reason why that oil should be sold in the United States for less than world prices. U.S. producers who wanted to bring a countervail action would have to demonstrate injury, and, if oil is sold at world prices, then injury would not be easy to demonstrate. I would add that the United States imports about 40 per cent of its requirements. Therefore, Canadian supplies would not be displacing American production; they would be displacing supplies from somewhere offshore.

The scale on which supplies could be expected to become available from non-conventional projects would be small. If you brought into production the OSLO project, the Hibernia project, and the Amauligak field, those three together would increase Canadian production by 17 per cent. In American

[Traduction]

de le lire. J'ignore qui en est l'auteur, mais il est publié par le ministère et si vous avez assez d'exemplaires pour en donner un à chaque membre du comité, je vous saurais gré de vous entendre avec le greffier à cette fin. Je vous remercie.

M. Kroeger: Nous allons y voir demain matin, en arrivant au bureau. Le document a été rédigé par le groupe de M. Emmett en prévision d'une conférence fédérale-provinciale des ministres de l'Énergie qui a eu lieu à Saint-Jean, Terre-Neuve, en août dernier. Si je me souviens bien, le sénateur Ottenheimer en était l'hôte avec nous.

J'ai fait allusion à certaines conclusions du document. Il en est une qui frappe plus que les autres, et c'est celle qui dit qu'il ne serait pas très logique, en termes économiques, de subventionner des projets non économiques à seule fin de réaliser l'autarcie pétrolière du pays. Le document explique ensuite ce point de vue et nous pourrions en discuter, si le comité le désire. En général, les ministres du fédéral et des provinces ont accepté cette conclusion de l'étude ainsi que d'autres. En fait, ils ont reconnu que la sécurité des approvisionnements en énergie n'est pas seulement un problème national; c'est un problème international qui requiert une solution internationale.

Cela dit, il est également vrai qu'ils ont bien accueilli l'annonce faite par le gouvernement fédéral deux mois auparavant lorsqu'il s'était déclaré disposé à examiner chaque méga-projet selon ses propres mérites et à subventionner directement ceux qui lui sembleraient acceptables sur le plan économique. Les ministres ont également convenu qu'il fallait évaluer ces projets en fonction de leurs aspects économiques et des avantages économiques qu'ils présentent pour le pays et les régions.

Je voudrais maintenant parler du rapport qu'il y a entre ces projets et l'Accord de libre-échange, que votre comité examine depuis quelque temps. Je suis certain que vous connaissez tous la disposition de l'Accord par laquelle le Canada et les États-Unis ont convenu de «permettre» le versement de stimulants à l'exploration et à la mise en valeur. Ce terme, «permettre», implique un certain degré de reconnaissance. Il ne garantit pas en soi que le fait d'appuyer financièrement les méga-projets n'entraînerait pas la levée de droits compensatoires aux États-Unis. En principe, nous pourrions toujours faire l'objet de ce genre de mesures, mais à notre avis, c'est improbable.

En effet, si nous allions de l'avant avec l'exploitation du gisement Hibernia ou le projet OSLO, nous n'aurions aucune raison de vendre ce pétrole aux États-Unis à un prix inférieur aux prix mondiaux et alors, les producteurs américains qui voudraient que le gouvernement prenne des mesures compensatoires contre nous devraient faire la preuve d'un préjudice, ce qui serait très difficile. J'ajouterais que les États-Unis importent environ 40 p. 100 du pétrole dont ils ont besoin. Le pétrole canadien exporté aux États-Unis ne remplacerait donc pas le pétrole américain sur le marché; il remplacerait plutôt le pétrole importé d'autres pays.

On peut s'attendre à ce que les sources d'approvisionnement non conventionnelles ne produisent pas de grandes quantités de pétrole. L'exploitation du projet OSLO et des gisements Hibernia et Amauligak augmenteraient à eux trois la production canadienne de 17 p. 100. Ce serait moins de 2 p. 100 de

[Text]

terms, that is less than 2 per cent; so the impact on the U.S. would not be very great. Finally, it is not at all clear that the sort of instruments that the government has contemplated using in support of these non-conventional projects would be classified as subsidies. We can talk again about some of those instruments. I would add—and I am talking about oil—that if we got into heavy government support for natural gas, that would be another matter because there is no world price for natural gas, and American producers might react quite strongly to that.

The general stance of the United States on energy security is that, like other members of the IEA, they recognize there is no alternative to relying upon international arrangements. The United States recognizes that it cannot hope ever to be self-sufficient again. While it is seeking to add to its supply from Alaska, the general approach, at least of the Reagan administration, has been very market-oriented. They have declined to provide special fiscal measures for the development of higher-cost resources such as oil shales. That is the difference in approaches between the two governments.

We have had no indication from the U.S. government—and I have talked to some U.S. officials about this—that they are in the least concerned at the prospect of Canadian-government support to non-conventional projects. In fact, some of the conversations I had indicated that they rather welcomed this as an additional supply, even if it was fairly modest. We have no reason for thinking that when the Free Trade Agreement comes into force the support by governments for these projects would attract American objections.

I will stop there, Mr. Chairman, if I may.

Senator Stollery: What about gas? We are talking about oil. You say that because, with gas, there may—

The Chairman: Senator Stollery, we had asked the witness to speak relative to Hibernia, OSLO, and the upgrader, and these are all oil-related developments and have nothing to do with gas. In his opening statement he said that it would be quite a different story if you were subsidizing gas; but that is not what we are discussing. However, if you have a question, Senator Stollery, please phrase it accordingly.

Senator Stollery: The witness said that with oil, that does not seem in his opinion, to pose a problem. My next question, following on his observation, was what about gas? But if we are not discussing gas, then I guess—

The Chairman: He said a moment ago that it would be different in the case of gas because there is not a world price since it is not shipped around in tankers. It might present some complications.

[Traduction]

l'approvisionnement des États-Unis, ce qui fait que leur exploitation n'aurait pas de répercussions importantes sur les États-Unis. Enfin, il n'est pas du tout certain que les moyens que le gouvernement songe à prendre pour appuyer financièrement la réalisation de ces projets touchant des sources non classiques seraient considérés comme des subventions. Nous pourrions en reparler. J'ajouterais—et ici, je veux parler du pétrole—que si le gouvernement se mettait à subventionner considérablement la production du gaz naturel, ce serait différent parce que comme il n'existe pas de prix mondial pour le gaz naturel, les producteurs américains pourraient réagir vivement.

En général, la position des États-Unis sur la question de la sécurité en matière d'énergie consiste à reconnaître comme les autres membres de l'AIE, la nécessité de compter sur des ententes internationales. Ils reconnaissent qu'ils ne peuvent espérer redevenir autarciques en énergie. Le gouvernement américain cherche bien à accroître ses approvisionnements de l'Alaska, mais en général—c'est du moins le cas de l'administration Reagan—il n'appuie financièrement la prospection pétrolière que lorsque les besoins du marché l'exigent. Il a refusé de prendre des mesures fiscales spéciales pour aider à la réalisation de projets énergétiques plus coûteux, comme les schistes bitumineux. C'est là qu'est la différence entre la façon de voir des deux gouvernements.

Le gouvernement américain—et j'en ai parlé avec certains hauts fonctionnaires américains—ne nous a pas fait savoir que la perspective de voir le gouvernement canadien subventionner des projets sur des sources non classiques l'inquiétait. En fait, d'après certaines conversations que j'ai eues, il se réjouirait plutôt de cet accroissement des réserves, même s'il était assez modeste. Rien ne nous permet de croire que lorsque l'Accord de libre-échange entrera en vigueur, les États-Unis s'opposent à ce que nos gouvernements subventionnent ces projets.

Je vais m'arrêter ici, monsieur le président, si vous me le permettez.

Le sénateur Stollery: Et le gaz naturel? Nous parlons du pétrole et vous dites qu'avec le gaz, cela pourrait être...

Le président: Sénateur Stollery, nous avons demandé au témoin de nous parler du gisement Hibernia, du projet OSLO et du projet de valorisation, autant de sujets du domaine pétrolier qui n'ont rien à voir avec le gaz naturel. Dans sa déclaration liminaire, le témoin a dit que si le gouvernement subventionnait l'exploitation du gaz naturel, ce serait une tout autre affaire; mais ce n'est pas de cela que nous parlons. Toutefois, si vous avez une question, vous pouvez la poser, mais en la formulant en conséquence.

Le sénateur Stollery: Le témoin a dit qu'à son avis, le fait de subventionner les projets pétroliers ne pose pas de problème. J'ai donc demandé ce qu'il en était des subventions aux projets gaziers. Mais si nous ne discutons pas du gaz naturel, je suppose que...

Le président: Le témoin vient de dire que ce serait différent dans le cas du gaz parce qu'il n'existe pas de prix mondial du gaz, puisqu'on ne transporte pas le gaz par bateaux-citernes. Cela pourrait poser des problèmes.

[Text]

Senator Stollery: Therefore I would be interested in what the situation would be if we did have a project for gas.

Mr. Kroeger: At the moment we do not have one, and we do not see one in the foreseeable future. I was really referring to a hypothetical possibility rather than a project.

Senator Stollery: I was thinking of liquified natural gas that would require a large expenditure and which is not difficult to foresee. That would be my question. You yourself said that with gas it might be a different story. Let us look at something that is a different story if this is not the problem.

The Chairman: Let us go to questions. Do you wish to pursue that, Senator Stollery?

Senator Stollery: I am curious what the situation would be if there were a megaproject because we are really talking about the jargon of the 1970s and the early 1980s applying to the megaprojects. The witness says, with regard to oil megaprojects, that because the amount of oil projected would not be enough to cause the Americans concern, they would be happy if there was more supply, again I ask what if it is a megaproject that concerns gas, which is not beyond the realm of possibility?

The Chairman: The witness has said there are none.

Senator Stollery: Surely we are talking about a long-term agreement. It may not be on the drawing board now, but what if it is on the drawing board four years from now?

Mr. Kroeger: If such a situation were to arise, it would probably relate to gas in the Arctic because there is a lot of gas in the area of the Beaufort Sea and some in the high Arctic. There would be a high cost involved to bring that down.

Hypothetically, if a government in the 1990s were to decide to spend a lot of public money on a direct subsidy to bring gas down from the north, one could imagine that the U.S. gas producers would protest and might seek to have action taken—but it is a long way off. It is not clear why one would do that.

Senator Stollery: I recall the proposal for a liquified natural gas supertanker, for which the PanArctic people were after the federal government, at least ten years ago. That project has already been one they have pursued, have they not?

Mr. Kroeger: There have been a variety of proposals in the past 15 or 20 years for moving gas out of the north. None of them has come to anything thus far, and it is not clear that any of them would have involved a government subsidy.

Senator Roblin: I am of the impression that if this Arctic gas were sold at a market price—it might not be world price, but this is a North American market price, the same price that

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Par conséquent, je voudrais bien savoir ce qui arriverait si nous décidions de subventionner un projet gazier.

M. Kroeger: Pour l'instant, il n'existe pas de tel projet et nous n'en prévoyons pas. En fait, je parlais d'une éventualité plutôt que d'un projet réel.

Le sénateur Stollery: Je pensais plutôt au gaz naturel liquéfié, un projet qui exigerait de gros investissements et qui est loin d'être inconcevable. Vous avez dit que si nous subventionnions l'exploitation du gaz naturel, les Américains pourraient réagir assez vivement. Puisque le pétrole ne pose pas de problème, parlons un peu de ce qui en serait un.

Le président: Nous devons passer aux questions. Désirez-vous poursuivre sur ce sujet, sénateur Stollery?

Le sénateur Stollery: Je suis curieux de savoir ce qui arriverait si nous décidions de subventionner un mégaprojet gazier, pour employer le jargon créé au cours des années 1970 et au début des années 1980. Le témoin dit qu'en ce qui concerne les mégaprojets pétroliers, comme la production supplémentaire ne serait pas assez importante pour inquiéter les Américains, ces derniers seraient heureux de voir un accroissement des réserves; je voudrais donc savoir ce qui arriverait si nous décidions de subventionner un mégaprojet gazier, ce qui est tout à fait concevable.

Le président: Le témoin a dit qu'il n'existe pas de tel projet.

Le sénateur Stollery: Nous parlons d'un accord à long terme. Nous ne prévoyons peut-être pas mettre un tel projet en chantier dans l'immédiat, mais qu'arriverait-il si c'était le cas dans quatre ans?

M. Kroeger: Si cela arrivait, il s'agirait probablement du gaz naturel de l'Arctique, parce qu'il y a beaucoup de gaz naturel dans la région de la Mer de Beaufort et qu'il y en a un peu dans l'Arctique supérieur. L'exploitation de ces gisements coûterait très cher.

Si un gouvernement décidait, au cours de la prochaine décennie, de consacrer une importante subvention à un tel projet, il est concevable que les producteurs de gaz des États-Unis protesteraient et demanderaient au gouvernement américain de prendre des mesures compensatoires; mais tout cela est très loin et pour l'instant, nous voyons mal pourquoi le gouvernement pourrait décider de financer un projet de ce genre.

Le sénateur Stollery: Je me souviens qu'il y a au moins dix ans, la PanArctic insistait auprès du gouvernement fédéral pour qu'il finance la construction d'un super-méthavier qui aurait transporté du gaz naturel liquéfié. C'est bien un des projets de la société, n'est-ce pas?

M. Kroeger: Ces 15 ou 20 dernières années, on a proposé diverses formules pour transporter le gaz naturel du Nord. Aucun de ces projets n'a abouti jusqu'à maintenant et il n'est même pas dit que le gouvernement aurait subventionné l'un ou l'autre.

Le sénateur Roblin: Si nous vendions ce gaz naturel de l'Arctique au prix du marché—ce ne serait peut-être pas le prix mondial, mais celui du marché nord-américain, c'est-à-dire le prix auquel les Américains vendent le leur—le gouver-

[Text]

the Americans were getting—would there be any grounds for countervail under those circumstances?

Mr. Kroeger: There really is not a North American price. You get real price competition between two gas companies. They do engage in price cutting, and each one tries to beat the other out of the market. There are formulas in some of the gas contracts to adjust prices according to recent trends, but there is not a North American price for gas. Even now, because of certain complex provisions having to do with pipeline tolls, some American gas producers protest that they are at a disadvantage, that their toll structure is different from Canada's, that Canadian gas therefore enjoys an unfair advantage. Canadian gas producers are not paying the same kind of toll as they are, and therefore they can cut their prices further and steal American markets. There has been a certain amount of talk about action to deal with the situation. Nothing has come of it, but we have had some difficulties with regulatory decisions in the U.S. having to do with pipeline tolls.

Senator Roblin: So it is steady as you go. It is the same situation as we have now. That is what you are saying. Thank you.

The Chairman: Senator Ottenheimer.

Senator Ottenheimer: With respect to oil and to Article 906 in the Free Trade Agreement, am I right in saying that Article 906 grandfathers, to the extent that any language can, the rights of government? I will read Article 906. It is very brief.

Both parties have agreed to allow existing or future incentives for oil and gas exploration, development and related activities in order to maintain the reserve base for these energy resources.

That gives as solid a protection as one could envision. Granted nothing is external except the Lord above, but that gives a protection in terms of the right of government to give incentives for exploration. Also, before getting to development, one could call an intermediate phase of preparation—and here I am thinking of the Atlantic Accord, the joint development agreement, and not so much the physical, but more importantly the human infrastructural work and preparation—and I presume this would be similar to the Nova Scotia agreement although I have not read it.

Also, bearing in mind, if I understood you correctly, that if Amauligak, Hibernia, OSLO were all being developed and producing in a certain concurrent time, that would increase by 70 per cent the Canadian supply but only by 2 per cent the U.S. supply. So while no-one can rule anything out as being impossible, with regard to countervail—bearing in mind U.S. interest as well as Canadian interest in increasing that pool and minimizing our dependence on price or attempts to artificially induce scarcities—that gives very good protection in terms of exports of these products.

[Traduction]

nement des États-Unis aurait-il des raisons d'imposer des mesures compensatoires?

M. Kroeger: En réalité, il n'y a pas de prix nord-américain. C'est la concurrence entre les entreprises qui établit le prix. Les sociétés se font la guerre des prix et chacune essaie de l'emporter sur les autres. Certains contrats prévoient des formules permettant de rajuster les prix selon l'évolution du marché, mais il n'existe pas de prix nord-américain du gaz naturel. Même maintenant, en raison de certaines dispositions complexes relatives au coût du transport par pipeline, certains producteurs américains de gaz naturel prétendent qu'ils sont désavantagés, que leur barème de prix est différent de celui du Canada et que par conséquent, les producteurs canadiens de gaz naturel jouissent d'un avantage indu. Les producteurs canadiens ne paient pas les mêmes coûts de transport que les producteurs américains, ce qui leur permet de réduire leurs prix davantage et de leur voler leurs marchés. On a beaucoup parlé aux États-Unis de mesures à prendre pour régler ce problème. Rien n'a encore abouti, mais certaines décisions prises en application des règlements à l'égard du coût de transport par pipeline nous ont causé quelques difficultés.

Le sénateur Roblin: Donc, il faut faire attention. Comme à l'heure actuelle. Je vous remercie.

Le président: Sénateur Ottenheimer, vous avez la parole.

Le sénateur Ottenheimer: En ce qui concerne le pétrole et l'article 906 de l'Accord de libre-échange, serait-il juste de dire que cet article protège incontestablement les droits acquis par le gouvernement? Je vais vous le dire. Il est court.

Les deux Parties sont convenues d'autoriser les stimulants actuels ou de futures stimulants pour les activités de prospection et d'exploitation des hydrocarbures et les activités connexes afin de maintenir la base de réserve de ces ressources énergétiques.

On ne peut imaginer de garantie plus solide. Rien n'est éternel en dehors de Dieu lui-même, je vous le concède; mais cette disposition protège le droit qu'a le gouvernement canadien d'encourager financièrement la prospection. En outre, avant de mettre les projets en valeur, le gouvernement pourrait passer par une étape intermédiaire de préparation—et ici, je veux parler de l'Accord atlantique, cet accord conjoint de mise en valeur, et non du travail de préparation matérielle, mais de l'établissement de l'infrastructure humaine, qui est plus important—et je présume qu'un tel accord ressemblerait à l'accord conclu avec la Nouvelle-Écosse, même si je ne l'ai pas lu.

En outre, en tenant compte du fait que si les projets Amauligak, Hibernia et OSLO étaient tous mis en chantier et entraient tous en production au même moment, cela augmenterait les réserves canadiennes de 17 p. 100, ce qui correspondrait à 2 p. 100 seulement des réserves américaines, si je vous ai bien compris. Donc, bien qu'on ne puisse tenir pour impossible l'imposition de droits compensatoires—puisque les États-Unis ont autant que le Canada intérêt à accroître ces réserves pour réduire leur dépendance vis-à-vis de l'étranger en ce qui concerne les prix ou le risque de subir des pénuries artificiellement provoquées—cette disposition protège très bien nos exportations de produits pétroliers.

[Text]

Mr. Kroeger: I would agree with that. There is general recognition that it is useful for both governments, by such measures as they see fit, to enhance supply, because North America is in a deficit situation. You can enhance supply by tax measures, by letting market prices prevail, or by direct government support.

The Chairman: Or by an import tax.

Mr. Kroeger: Yes, against offshore oil. You can do this in a variety of ways. What the article cannot do is provide an absolute guarantee, as Senator Ottenheimer said. If one really set out to try to attract countervail, one could probably do it. But, for reasons I have enumerated, it seems quite improbable that government support for these non-conventional projects would cause any difficulty with the United States under the Free Trade Agreement or quite independently of the Free Trade Agreement, because it is hard to see how injuries could be caused.

The Chairman: I would think they would be delighted that we are increasing the North American reserves.

Senator Grafstein: There is concessional financing of Husky Oil by the governments of Canada, Alberta, and Saskatchewan. The nature of that concessional financing is not too clear. What are the interest rates under those loans which represent 35 to 40 per cent of the total package?

Mr. George R. M. Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector, Energy, Mines and Resources Canada: The interest rate which is being talked about is 5 per cent.

Senator Grafstein: Is that fixed over the 20-year term?

Mr. Anderson: Effectively it is fixed. I do not need to go into details, but effectively you can think of it as a 5 per cent interest rate. In exchange for that, the governments would earn an interest; and, if the project proved to be profitable, there is recognition for the money they are putting in for this subsidized interest rate.

Senator Grafstein: So, in the event of production, they get not only their concessional interest rates but also a balloon payment at the end of the term.

Mr. Anderson: The interest would be earned once the project had reached a certain threshold of profitability.

Senator Grafstein: Does the government have any rights beyond the repayment of its principal and interest, other than accelerating the terms of the payment?

Mr. Anderson: I am not sure what you mean by "any rights", senator.

Senator Grafstein: Concessional financing, as I understand it, is provided to the project on a fixed interest rate over a 20-year term. The principal payment is a balloon so that they come up at the end of the term.

[Traduction]

M. Kroeger: Je suis d'accord avec vous. On reconnaît en général qu'il est pratique pour les deux gouvernements de pouvoir subventionner de tels projets lorsqu'ils le jugent utile afin d'accroître les réserves parce que l'Amérique du Nord est en déficit. On peut le faire au moyen de mesure fiscales, en maintenant les prix du marché ou au moyen d'une participation financière directe de la part des gouvernements.

Le président: Ou en percevant une taxe à l'importation.

M. Kroeger: Oui, sur l'importation de pétrole étranger. On peut s'y prendre de plusieurs façons. Ce que cette disposition ne peut faire, c'est donner une garantie absolue, comme le sénateur Ottenheimer l'a dit. Si un des gouvernements agissait délibérément de façon à provoquer l'autre, celui-ci pourrait probablement imposer des droits compensatoires. Mais, pour les raisons que j'ai énumérées, il semble tout à fait improbable que le fait que le gouvernement canadien subventionne ces projets non conventionnels n'indispose les États-Unis, que ce soit aux termes de l'Accord de libre-échange ou autrement, parce qu'on voit difficilement comment cela pourrait être préjudiciable aux producteurs américains.

Le président: Je crois que le gouvernement américain serait ravi que nous augmentions les réserves nord-américaines.

Le sénateur Grafstein: Les gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Saskatchewan accordent du financement à Husky Oil à des conditions de faveur, qui restent assez obscures. À quel taux d'intérêt les gouvernements consentent-ils ces prêts qui représentent de 35 à 40 p. 100 du coût total du projet?

M. George R. M. Anderson, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique énergétique, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: On parle de 5 p. 100 environ.

Le sénateur Grafstein: Est-ce un taux fixe pour 20 ans?

M. Anderson: Il est fixe en effet. Il n'est pas utile d'entrer dans les détails, mais il s'agit effectivement de quelque chose comme 5 p. 100. En échange, les gouvernements gagneraient l'intérêt et, si le projet se révèle rentable, la société leur revaudrait l'épargne que ce taux d'intérêt avantageux représente pour elle.

Le sénateur Grafstein: Donc, si le projet est rentable, les gouvernements gagneront non seulement les intérêts, mais également une prime à l'échéance du prêt.

M. Anderson: Ils toucheraient les intérêts dès que le projet atteindrait un certain seuil de rentabilité.

Le sénateur Grafstein: Abstraction faite du remboursement du principal et de l'intérêt, le gouvernement a-t-il d'autres droits que celui de modifier les modalités de paiement de façon à accélérer le remboursement?

M. Anderson: Je ne suis pas certain de comprendre ce que vous voulez dire par «d'autres droits», sénateur.

Le sénateur Grafstein: Si j'ai bien compris, les gouvernements accordent un prêt à taux avantageux, mais ce taux est fixe et le prêt est consenti pour 20 ans. Le principal ne sera remboursé qu'à la fin de ce terme.

[Text]

Mr. Anderson: The principal payment is not a balloon payment at the end of the term. I am not at liberty to go into all of the details of this because it has not been publicly announced, but it is not a balloon payment at the end of the term.

Senator Grafstein: I am raising these questions not to pry into matters that are not on the public record, but to come to a conclusion as to what percentage of the project could be subject to countervail based on to what extent on a per barrel price of production would there be a subsidy. That would go to the question of whether or not it was attackable on countervail.

I am interested in the specific factual statement of how much, based on the current rates, is a form of subsidy? Therefore, what would be the target that a U.S. producer could attack by saying that I am producing in the United States, that "I am damaged by this, and, therefore, here is the attack and this is the nature of the countervail"? I disagree with my colleague, Senator Ottenheimer, on the evidence we had from your department that Article 906, on its face, is not an ultimate defence against countervail.

Mr. Kroeger: That is correct; it is not.

Senator Grafstein: It is not. So what I want to do is focus, for the purposes of the committee, the target of countervail, because American producers are quite unpredictable. The oil business in the United States has been vastly unpredictable, both in terms of price and how U.S. producers react under certain circumstances. I look back to 1973, and I can give you book and verse about how American producers reacted in quite an unpredictable fashion. The question for us, as Canadians is to determine under this particular deal what is the target, the subsidy, the incentive, and what is the risk in dollar terms. It seems to me that if interest rates go up—predictions are that they will go up—every point that goes up on interest rates, the target of countervail becomes larger by a considerable proportion. Keep in mind that we are talking about 50 per cent of the project being subject to a heavily subsidized interest rate. I hear your comments, Deputy Minister, that we are now in the market era of letting the free market operate, but this "ain't" a free market deal. This is a very preferred and highly rigged incentive deal. I am not quarreling with that. It is a question of national policy. I just don't like to characterize it as a market base deal. I don't think we are being fair to our publics. Having said that, can you make some calculations for us?

Mr. Anderson: If I might continue, senator, we have not made those calculations because we have not anticipated the problem, nor am I aware that the sponsors have. The situation would not be any different under the current trade regime between Canada and the United States as it would be under free trade; in fact, it would be slightly less likely under free trade because of Article 906.

[Traduction]

M. Anderson: Le principal ne sera pas remboursé à la fin du terme. Je ne suis pas autorisé à révéler tous les détails de cette entente, parce qu'elle n'a pas été annoncée publiquement, mais le principal ne sera pas remboursé à la fin du terme.

Le sénateur Grafstein: Si je vous pose ces questions, ce n'est pas pour obtenir des renseignements qui ne sont pas encore publics, mais pour savoir quelle partie du coût de production par baril serait subventionnée afin de déterminer l'importance des droits compensatoires qui pourraient être imposés par les États-Unis. Cela nous ramène à la question de savoir si ce projet pourrait nous valoir l'imposition de droits compensatoires.

Ce que je veux savoir, c'est quelle partie de ce prêt constitue une subvention, d'après les taux actuels. Autrement dit, si un producteur américain voulait riposter en prétendant que la Husky Oil a obtenu une subvention et qu'il est désavantagé, en fonction de quelle partie du financement pourrait-il exiger l'imposition de droits compensatoires? Contrairement à mon collègue, le sénateur Ottenheimer, et d'après les témoignages que nous avons reçus de votre ministère, je ne crois pas que l'article 906 de l'Accord nous protège contre l'éventualité de l'imposition de droits compensatoires.

M. Kroeger: Vous avez raison.

Le sénateur Grafstein: Il ne nous protège pas. Je voudrais donc que vous nous disiez, pour éclairer le comité, de quelle importance une subvention devrait être pour amener les États-Unis à imposer des droits compensatoires, parce que les producteurs américains sont très imprévisibles. L'industrie pétrolière américaine est extrêmement imprévisible, dans sa façon d'établir les prix et de réagir dans certaines circonstances. En 1973, les producteurs américains ont eu une réaction tout à fait imprévue; je pourrais vous en parler longtemps. En tant que Canadiens, nous devons déterminer ce qui, aux termes de l'Accord, constitue une subvention abusive et combien cela pourrait nous coûter en dollars. J'ai l'impression que si les taux d'intérêt augmentent, comme les experts le croient, chaque point de pourcentage d'augmentation fera augmenter considérablement l'élément subvention du prêt et nous exposerait davantage à l'imposition de droits compensatoires. N'oublions pas que la moitié du projet bénéficierait d'un taux d'intérêt très avantageux. Monsieur le sous-ministre, je vous ai entendu dire que nous sommes à une époque où nous laissons opérer les forces du marché, mais il ne s'agit pas ici d'une entreprise de marché libre. Il s'agirait plutôt d'une entreprise privilégiée, associée à d'importants stimulants. Je n'ai rien contre cela. C'est une question de politique nationale. Cependant, il m'est difficile d'y voir une entreprise commerciale ordinaire. Je ne pense pas que nous sommes équitables envers le public. Ceci dit, pourriez-vous faire quelques calculs pour nous éclairer?

M. Anderson: Si vous me permettez de poursuivre sénateur, nous n'avons pas fait ces calculs parce que nous n'avions pas prévu le problème, pas plus d'ailleurs que les promoteurs du projet. Je ne pense pas que la situation serait différente sous le régime commercial actuel entre le Canada et les États-Unis, ou dans le cadre du libre-échange; en fait, à cause de l'article 906 de l'Accord, elle serait un peu moins probable dans ce contexte de libre-échange.

[Text]

Senator Grafstein: Oh, there is a difference. There is a material difference, because under the Free Trade Agreement there is an agreement between our two countries. The American Congress has indicated that as a condition of their entering into this agreement they are going to monitor subsidies and incentives. They have not limited themselves as to the nature of that monitoring process, so for us we are in a different era. All I want to know is, as we analyze this agreement and the mega project that we are prepared to go through with, have we analyzed the nature of the possible damage we might be incurring in this project, the damage being the quantum of the target of countervail?

Mr. Anderson: The short answer to that is no, and for the reasons explained by Mr. Kroeger in terms of the remoteness of there being an action here because of the lack of damage, the question of whether or not one is really looking at a subsidy because in exchange for those interest rates we are earning a share of the project. We have very rigorous security associated with the project. Again, I cannot take you into the details of the proposal, but that project will only go ahead if private sector equity is prepared to bet on the market behaving in a certain way. So that there is genuine risk on the part of the private sponsors.

Senator Grafstein: One final question, Mr. Chairman. I do not want to take too much time on this but it is an interesting proposition. It is conceded that we are making a low mark quasi-subsidy, quasi-incentive investment on behalf of the Canadian taxpayer in this project, and it is substantive, in my view, particularly as interest rates creep up. Have we considered having the Americans share the concessional risk? They are going to be the beneficiaries of this, directly by agreement. Has the Canadian government, the department, recommended to the ministers that the Americans, who now have a lock on the output, should undertake a proportion of the taxpayers' risk? The taxpayer here will not benefit to the same extent they would have before the Free Trade Agreement. For instance, the taxpayers in my city of Metropolitan Toronto are subsidizing this particular project considerably, and as a result we do not end up with a lower price. We get the same price as the people in Tennessee. Has the government thought of getting the taxpayers of Tennessee to share this concessional risk?

Mr. Kroeger: To date the answer to that question is no because the approaches of the two governments are very different. You often hear expressions of alarm in one quarter or another in the United States about the rising dependence on imports. One hears allusions to national security implications, and so on. Notwithstanding those concerns, the Reagan Administration has been rigorous about pursuing a market approach. Even in the case of drilling in the Alaska wildlife range, there is no question of government financial participation in that project. There is a legislative requirement, which is of a different character.

I have seen no evidence that the Reagan Administration would be at all receptive to proposals that governments should invest jointly in high-cost, long-term, non-conventional projects. Anything is possible in the future, but with the

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Il y a bien une différence. Une différence bien réelle, parce que l'Accord de libre-échange lie nos deux pays. Le congrès américain a dit qu'il acceptait de conclure cette entente mais qu'il allait contrôler les subventions et autres incitatifs. Comme il ne s'est imposé aucune limite quant à la portée de cette surveillance, pour nous la situation est différente. Quand nous évaluons ce mégaprojet dans le contexte de l'entente, avons-nous soupesé l'importance des problèmes que nous pourrions éprouver du fait de mesures de rétorsion?

M. Anderson: La réponse est non, et pour les raisons expliquées par M. Kroeger quant à l'improbabilité de mesures de rétorsion—si quelqu'un cherche à savoir s'il y a eu subvention—car, en échange de ces taux d'intérêt nous obtenons une participation au projet. Nous avons donc des garanties très solides associées à ce projet. Ici non plus, je ne peux vous exposer tous les détails de la proposition, mais le projet ne pourra démarrer que si l'entreprise privée est prête à parier sur certaines conditions du marché. Par conséquent, les promoteurs privés prennent de vrais risques.

Le sénateur Grafstein: Une dernière question, monsieur le président. Je ne veux pas prendre trop de votre temps, mais c'est une proposition intéressante. On admet généralement que l'investissement que nous faisons dans ce projet au nom du contribuable canadien est une sorte de subvention dissimulée, mais elle est réelle d'après moi, surtout si les taux d'intérêt progressent régulièrement. Avons-nous songé à faire partager les risques aux Américains? Car ils en seront les bénéficiaires directs, à cause de l'entente. Le gouvernement le ministère, a-t-il demandé aux ministres de chercher à convaincre les Américains qui contrôlent maintenant la production, d'accepter une part des risques imposés aux contribuables? Il est certain que ceux-ci n'en profiteront pas autant que si l'Accord de libre-échange n'insistait pas. Par exemple, les contribuables du Grand Toronto ma ville, subventionneront ce projet dans une large mesure et pourtant, ils ne bénéficieront pas d'une baisse des prix. Les Torontois payeront le même prix que les habitants du Tennessee. Le gouvernement a-t-il songé à faire partager les risques aux contribuables du Tennessee?

M. Kroeger: Jusqu'ici la réponse à cette question est non, parce que les démarches des deux gouvernements sont très différentes. Souvent, on entend un cri d'alarme qui s'élève ici ou là aux États-Unis sur la dépendance croissante à l'égard des importations. Et l'on invoque les conséquences possibles pour la sécurité nationale, etc. En dépit de ces inquiétudes, l'administration Reagan s'est gardée rigoureusement d'adopter une approche liée au marché. Même pour les forages dans les régions reculées de l'Alaska, il n'est pas question d'une aide financière de la part du gouvernement. C'est une obligation législative, de nature différente.

Je ne vois pas comment l'administration Reagan accepterait l'idée que les gouvernements s'associent à des projets à long terme, coûteux sortant de l'ordinaire. Tout peut arriver à l'avenir, mais pour ce qui est de l'administration actuelle, je doute

[Text]

present U.S. Administration I doubt very much that such discussions would be productive. One would then also have to ask how far one would push a project of this kind. In order to make North America self-sufficient in oil, you would have to get into very, very large expenditures indeed. Just to illustrate the point, the United States is apparently importing 6 million barrels a day. The expenditure of, say, \$35 billion—divided in whatever proportions by the private sector and the public sector—would bring on about 8 Suncrude plants. That would reduce the American dependency from 6 million barrels a day to 5 million barrels a day. So in order to do that, if you were looking at attaining continental self-sufficiency, you would have to engage in very large expenditures over a very long period of time. Neither government has so far found that to be an attractive way of pursuing energy security as compared to the sort of international arrangements established under the IEA.

The Chairman: Thank you, Senator Grafstein. Senator Bazin.

Senator Bazin: I would like first to refer to the comments of Senator Grafstein because he fired off about five assumptions before he finally got to his question. There was an assumption, for instance, that there would be a different price in the United States than the world price, an assumption that all of these products would be going to the United States from these projects, ignoring the eventual participation of the government should the project be financially successful, an assumption that there is presently no monitoring process in the United States about this but that there will be all of a sudden some monitoring being done in the United States because of the Free Trade Agreement, and the question of the genuine risk taking that is always involved in projects such as these. These are assumptions and only that.

I would like to direct to Article 906 the question of maintaining the reserve base, which I think is a key to that article. My reading of it tells me that that is going to be basically the criteria for even considering in any given circumstance whether it could be claimed and could be countervailed. On maintaining the reserve could it not be said, for instance, in the oil projects we are talking about here, given the exports and the utilization in Canada, we would be simply maintaining the reserve base in the oil sector? Secondly, to follow up Senator Stollery's question, that whatever eventually may happen in terms of projects in the gas sector, again it would be simply a matter of maintaining the reserve base.

Mr. Kroeger: I think I would sooner use the term "contributing to" than maintaining, because maintaining implies that you are actually going to keep it at a certain level and that depends on how many of these projects actually come on stream and what the production from them turns out to be. But any one of these projects does contribute to supply. It does help to replace stocks that are being drawn down. It slows down the rate of exhaustion of existing conventional oil, and it is for those reasons that this wording and this article, I think, were included in the Free Trade Agreement, both countries recognizing that, inépuisable, at least these non-conventional

[Traduction]

beaucoup que de telles discussions se révèlent fructueuses. Il faudrait aussi se demander jusqu'où on pourrait aller avec un projet de ce genre. Pour assurer l'autonomie énergétique de l'Amérique du Nord, il faudrait consentir à des dépenses très, très considérables. Un exemple: les États-Unis importent environ six millions de barils par jour. La construction de 8 usines du genre Suncrude coûterait environ 35 milliards de dollars—répartis entre les secteurs privé public. Pourtant, la dépendance des Américains à l'égard des importations passerait seulement de 6 à 5 millions de barils par jour. En somme, si l'on tenait absolument à être autosuffisant à l'échelle continentale, il faudrait engager des dépenses considérables sur une très longue période. Nos deux gouvernements n'ont pas jugé que ce serait une façon valable d'assurer la sécurité énergétique de nos pays par rapport aux accords internationaux intervenus dans le cadre de l'AIE.

Le président: Je vous remercie, sénateur Grafstein. Sénateur Bazin.

Le sénateur Bazin: Je voudrais d'abord me reporter aux propos du sénateur Grafstein parce qu'il a soulevé cinq hypothèses avant de poser enfin sa question. Il a supposé, par exemple, que le prix aux États-Unis serait différent du prix mondial, que toute la production de ces projets irait aux États-Unis, sans tenir compte de la participation éventuelle du gouvernement si le projet se révélait être une réussite financière, qu'à l'heure actuelle les Américains ne surveillent pas la situation mais qu'ils pourraient bien le faire à la suite de l'Accord de libre-échange, et enfin, que des projets d'une telle envergure représentent toujours des risques. Ce ne sont que des hypothèses et rien de plus.

Je voudrais maintenant me reporter à l'article 906 où il est essentiellement question du maintien d'une base de réserve. Je considère que ce sera le critère principal qui serait invoqué dans tous les cas, pour protester et prendre des mesures compensatoires. Ne pourrait-on pas dire par exemple, que les projets dont nous parlons, compte tenu des niveaux d'exportation et de consommation de pétrole au Canada, ne serviraient en somme qu'à maintenir notre base de réserve? Enfin, pour faire suite à la question du sénateur Stollery, en ce qui concerne le gaz, quels que soient les projets que nous pourrions entreprendre, l'objectif sera encore de maintenir nos réserves.

M. Kroeger: Je parlerais plutôt de «contribution» que de «maintien», parce que maintenir suppose que nos réserves seront gardées à un certain niveau, et que cela dépend du nombre des projets qui seraient lancés et de la production qui pourrait en résulter. Pourtant l'un ou l'autre de ces projets contribue à notre approvisionnement. Il contribue à refaire les stocks qui sont épuisés. Il ralentit le taux d'épuisement de nos réserves de pétrole classique, et c'est pour cette raison, je pense, que l'on a inséré cet article dans l'Accord de libre-échange formulé ainsi, les deux pays se rendant compte que l'exploitation du pétrole non classique était valable parce qu'elle contribuait aux approvisionnements.

[Text]

projects can be worth pursuing because they do contribute to supply.

Senator Bazin: And thus maintain the reserve.

Mr. Kroeger: They help to maintain it, yes.

Senator Bazin: What about gas? Can you see a scenario in which a project could come on stream and its objective would not be to maintain of the reserve?

Mr. Anderson: For both oil and gas the question is: What is the slope of the line? Our current expectation is that the slope of the line for oil and gas is somewhat downward, but if prices start kicking up or if we start bringing in large amounts of gas from the north, we could find that our reserve line and our supply line, our actual capacity for production, particularly of gas, would start going up quite markedly.

The Chairman: This is an aside before turning to Senator Bosa. I read the other day that even at today's prices conventional oil reserves in Canada were larger at the end of the year marginally than they were at the beginning of the year; in other words, we have replaced consumption?

Mr. Kroeger: The figures I saw in the department were that last year we replaced 97 per cent of what we had drawn down, and the year before we had actually done a little better in that additions to reserve had exceeded production. That is not a new story. I am speaking of conventional oil.

The Chairman: Yes, I said conventional.

Mr. Kroeger: There is an interesting history that one can come up with. There is always a fear that one is going to run out of oil or run out of gas, but what one finds is that it never quite happens.

In 1971, just to give you one example, the National Energy Board declined to permit exports of gas to the United States because they feared that Canada was running low. The reserves at that time were 61 trillion cubic feet. Since then our exports have resumed and we have produced 37 trillion cubic feet, and our reserves today stand at 74 trillion feet. So our reserves are higher now by quite a margin than they were in 1971 when we thought we were running out. I read one calculation that in 1945 the United States estimated its remaining reserves of oil at 20 billion barrels. That is not counting Alaska either then or now. It was 20 billion barrels in 1945, and 41 years later it was still at 20 billion barrels and in the meantime they had produced and consumed 100 billion barrels.

So there is continuous drilling activity. A lot of it is sort of humdrum stuff. In that 41-year period I am talking about there was not a single giant field discovered. It was extra drilling around existing fields. It was small discoveries here and there. They just kept continuously replacing the oil that they were using up, and we have done the same thing with our gas.

The Chairman: And because of technological problems we only take about one-third of the oil out of the field.

[Traduction]

Le sénateur Bazin: Et ainsi à maintenir les réserves.

M. Kroeger: En effet.

Le sénateur Bazin: Et le gaz? Pourriez-vous imaginer un projet d'exploitation dont l'objectif ne serait pas de maintenir les réserves?

M. Anderson: Dans le cas du pétrole et du gaz, la question que nous devons nous poser est la suivante: quel est le sens de la tendance? Il semblerait que la tendance actuelle soit plutôt à la baisse à la fois pour le pétrole et pour le gaz, mais si les prix se raffermissent, si le Nord se met à produire de grandes quantités de gaz, il se pourrait que la tendance de nos réserves et de nos approvisionnements, de notre capacité de production surtout pour ce qui est du gaz, soit fortement à la hausse.

Le président: Avant de passer au sénateur Bosa, j'aurais une question à vous poser. Je lisais l'autre pour que même aux prix actuels, les réserves de pétrole classique du Canada étaient un peu plus élevées à la fin de l'année qu'au début; autrement dit, nous aurions remplacé les quantités consommées?

M. Kroeger: Selon les données que possède le ministère, l'an dernier, nous avons remplacé 97 p. 100 de ce que nous avions consommé, et l'année précédente, nous avions fait un peu mieux en ce sens que les ajouts aux réserves avaient dépassé la production. Ce n'est pas nouveau. Je veux parler du pétrole classique.

Le président: Oui, le pétrole classique.

M. Kroeger: C'est toujours la même histoire: quelqu'un a toujours peur de manquer de pétrole ou de gaz, mais on constate que ce n'est jamais tout à fait le cas.

Juste pour vous citer un exemple, en 1971, l'Office national de l'énergie avait refusé d'octroyer des permis d'exporter du gaz aux États-Unis parce que les réserves canadiennes lui paraissaient faibles. A ce moment-là, elles étaient de 61 billions de pieds cubes. Depuis cette époque, nos exportations ont repris et nous avons produit quelque 37 billions de pieds cubes et nos réserves s'élèvent aujourd'hui à 74 billions de pieds. Donc, nos réserves sont bien plus élevées qu'elles l'étaient en 1971 alors que nous pensions qu'elles s'épuisaient. J'ai lu qu'en 1945, les États-Unis estimaient que leurs réserves de pétrole s'élevaient à 20 milliards de barils. Ils ne tenaient pas compte alors de l'Alaska. Donc, 20 milliards en 1945, et 41 ans plus tard, les réserves sont toujours évaluées à 20 milliards de barils, et entre temps, les États-Unis ont produit et consommé 100 milliards de barils.

Il y a toujours des activités de forage en cours. Beaucoup ne donnent pas grand-chose. Au cours de ces 41 ans, on n'a pas découvert un seul gisement d'envergure. On s'est contenté de forer autour de gisements existant. On a découvert de petites poches ici et là. On n'a fait que remplacer le pétrole consommé et il en a été de même pour le gaz.

Le président: Et faute de technologie suffisante, nous ne réussissons à extraire que le tiers du pétrole d'un gisement.

[Text]

Mr. Kroeger: That is right, and the technology keeps getting better and the ability to recover more oil from some of these reservoirs is improving.

Senator Ottenheimer: Most estimates, both by companies and by governments, are always very conservative.

Mr. Kroeger: Very conservative.

Senator Ottenheimer: On the ones you gave for Hibernia, for example, there are some who would give double.

Mr. Kroeger: Yes.

Senator Ottenheimer: I guess it is the same in Amauligak and other areas as well, I assume?

Mr. Kroeger: Yes.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Mr. Chairman, I was listening with interest to this rainbow story on natural gas. I would like to ask the deputy minister if the same projections were made by the same people in the case of oil, because we also remember the glorious days when we had unlimited, inexhaustible, reserves in the 1970s and late 1960s. So are the prophets of the future the same people or are they a different group?

Mr. Kroeger: I guess some of them are different since I am one of them. I was not there at the time.

Senator LeBlanc (Beauséjour): No, I am not blaming you. I am blaming the continuation of history.

Mr. Kroeger: There is a very checkered history to every kind of oil price forecasting. There is a more consistent pattern identifiable in forecasting oil supply. As Senator Ottenheimer indicated, people are always very conservative in the way they assess what they have at the present and what they might get in the future. It is usually thought to be imprudent to expect that more will be found in the future. You sort of count what you have got now and say, "That's it. It will last us for this many years" and there is a tendency to worry about that.

I remember reading that the director of the U.S. Geological Survey expressed great alarm about the state of American oil reserves in 1920. There is a recurring story there. Over and over again there is the alarm that we are going to run out of oil and gas, but it doesn't quite happen because you have a bit of a price response. It becomes economic to look for certain kinds of deposit that were not interesting before. More is found and the cycle keeps repeating itself.

The Chairman: It sticks very clearly in my mind that at the time of the Club of Rome there were concerns that we were going to run out of base metals. We only had 30 years' supply of copper, and the head of Cominco said to me, "George, keep in mind that with technology and being able to mine ore that is ever cheaper and cheaper, we have only 30 years' supply, but, then, at the time of the Romans we only had 30 years' supply of copper."

Senator LeBlanc (Beauséjour): Well, I don't take much solace in that. Mr. Chairman, you have tempted me to make my little speech. I think what everybody seems to forget is that these are non-renewable resources that are being used up very fast as a result of increased mechanization and because of the

[Traduction]

M. Kroeger: C'est vrai, mais les techniques ne cessent de s'améliorer et nous parvenons à en récupérer une proportion de plus en plus élevée.

Le sénateur Ottenheimer: Les estimations, qu'elles soient faites par les compagnies ou par les gouvernements, sont toujours très prudentes.

M. Kroeger: Très prudentes.

Le sénateur Ottenheimer: En ce qui concerne Hibernia par exemple, on pourrait doubler les estimations.

M. Kroeger: En effet.

Le sénateur Ottenheimer: Je pense qu'il en est de même pour Amauligak et d'autres gisements?

M. Kroeger: Oui.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Monsieur le président, j'écoutais avec intérêt ces histoires fantastiques au sujet du gaz naturel. Je voudrais demander au sous-ministre si ce sont les mêmes qui ont fait les projections pour le pétrole, car on se souvient des jours heureux de la fin des années 60 et des années 70 où on nous disait que nos réserves étaient sans limite, inexhaustibles. Les prophètes d'aujourd'hui sont-ils les mêmes ou ont-ils changé?

M. Kroeger: Je pense que certains ont changé. Je suis de ceux-là, car je n'étais pas là à l'époque.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Je ne vous reproche rien. J'en veux à l'histoire qui se répète.

M. Kroeger: Les prévisions relatives aux prix du pétrole ont connu des hauts et des bas. Il y a plus d'uniformité dans les prévisions concernant les approvisionnements. Comme le sénateur Ottenheimer l'a indiqué, nous sommes toujours très prudents quand nous évaluons ce que nous avons et ce que nous réserve l'avenir. Règle générale, on considère imprudent d'espérer découvrir d'autres gisements. On calcule seulement ce qu'on a présentement, le nombre d'années que cela va durer et ensuite, on se met à s'inquiéter.

Je me souviens d'avoir lu que le directeur de la US Geological Survey s'inquiétait beaucoup des réserves américaines dès 1920. La même histoire se répète. On a toujours peur de manquer de pétrole et de gaz, mais cela n'arrive jamais tout à fait parce qu'il y a la question du prix. Il peut devenir avantageux d'exploiter des gisements qui n'étaient pas rentables jusque-là. On fait de nouvelles découvertes et le cycle recommence.

Le président: Je me souviens très bien qu'à l'époque du Club de Rome, on craignait une pénurie de métaux de base. Nous n'avions de cuivre que pour 30 ans et le directeur de Cominco m'avait dit: «George, avec les nouvelles techniques qui nous permettent d'extraire du minerai à meilleur prix, il ne nous en reste que pour 30 ans, mais même à l'époque des Romains, on disait que les réserves de cuivre ne dureraient que 30 ans».

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Eh bien, cela ne me reconforte pas beaucoup. Monsieur le président, vous m'avez donné le goût de faire mon petit discours. Je pense que bien du monde oublie que ce sont des ressources non renouvelables qui s'épuisent très rapidement du fait de la mécanisation et parce

[Text]

greater use of this form of energy throughout the world. The world has progressed from the day of the horse and wagon—but by the way, we are now peddling tractors—but at the same time we seem to think that the future of the nation is a 15- or 20-year projection. I can understand the guy who is peddling this stuff at the highest price possible. I cannot understand very well that the National Energy Board and the Department of Energy, Mines and Resources take not only a conservative view but an ultra-conservative view, assuming that the department will last well into the next century. That is why I am a little bit indignant with the posture that all these happy predictions will come about.

The fact is that in 1968, when we went to Washington with Mr. Trudeau, the one briefing note we had was to get him to get the Americans to buy as much as oil as they could swallow. Five years later we were in a situation where we were beginning to worry about our reserves. So Senator Bazin made his speech and I have just made mine.

Senator Bazin: Therefore, the need is for the Free Trade Agreement.

The Chairman: Honourable senators, before we start running out of time I would like to come to more names on my list. Senator Bosa and then Senator Stewart.

Senator Bosa: Mr. Chairman, it is the government's stated policy to retain 50 per cent ownership in the gas and oil industry. Husky Oil is just about to be foreign owned. Is it consistent with government policy to provide these incentives to a foreign-owned company?

Mr. Kroeger: Yes. There is no discrimination as between foreign and Canadian-owned or controlled companies in terms of their eligibility for this kind of support. For example, in the Hibernia consortium, Mobil is the operator and the largest shareholder. Gulf, Petro Canada, Chevron and Columbia Gas are all partners in that. Some of them are Canadian and some of them are not. This is true of the other consortia as well. There is no distinction made in terms of the eligibility for government support.

Senator Bosa: For government support whether they are foreign-owned or deemed to be foreign-owned or 50 per cent or more Canadian?

Mr. Kroeger: That is right.

The Chairman: Thank you, Senator Bosa. Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman. The question I had has already been asked.

Senator Bazin: Mr. Chairman, I just wanted to understand correctly the matter of the interest rate, the repayment and capital and interest. You did mention at one stage there would be triggered a participation by the government in the project, is that correct?

Mr. Anderson: A type of net profit interest, yes.

[Traduction]

que le monde consomme sans cesse plus d'énergie. Le monde a bien changé depuis l'époque du cheval et de la charrette—soit dit en passant, aujourd'hui on fait du colportage de tracteurs—et on semble s'imaginer que l'avenir du pays est lié à des projections de 15 ou 20 ans. Je comprends celui qui colporte ces choses-là en se faisant payer le prix fort. Mais je ne comprends pas très bien pourquoi l'Office national de l'énergie et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources n'adoptent pas un point de vue extrêmement prudent, si on suppose que le ministère existera encore bien après l'an 2000. Voilà pourquoi, je me demande à quoi riment toutes ces prophéties à l'eau de rose.

En 1968, quand nous sommes allés à Washington avec M. Trudeau, le mot d'ordre était qu'il fallait l'amener à convaincre les Américains de nous acheter le plus de pétrole possible. Cinq ans plus tard, nous commençons à nous inquiéter de l'état de nos réserves. Le sénateur Bazin a fait son discours, j'ai fait le mien.

Le sénateur Bazin: Et aujourd'hui, nous devons conclure un accord de livre-échange.

Le président: Honorables sénateurs, le temps presse et j'ai encore des noms sur ma liste. La parole est au sénateur Bosa et ensuite au sénateur Stewart.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, la politique officielle du gouvernement est de conserver la moitié de la participation dans l'industrie du gaz et du pétrole. Husky Oil est en train de passer à des étrangers. Est-il conforme à la politique du gouvernement d'offrir des stimulants à une entreprise qui appartient à des étrangers?

M. Kroeger: Oui. L'aide en question est accessible aussi bien aux compagnies canadiennes qu'aux compagnies étrangères. Par exemple, en ce qui concerne le consortium d'Hibernia, Mobil est l'exploitant et le principal actionnaire. Gulf, Petro-Canada, Chevron et Columbia Gas sont associés à l'entreprise. Quelques-uns sont canadiens et d'autres ne le sont pas. Il en est de même d'autres consortiums. L'aide gouvernementale ne fait pas de distinction.

Le sénateur Bosa: Qu'ils soient étrangers ou considérés comme tels ou Canadiens à 50 p. 100 ou davantage?

M. Kroeger: C'est cela.

Le président: Je vous remercie, sénateur Bosa. Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vous remercie, monsieur le président. La question que je voulais poser l'a déjà été.

Le sénateur Bazin: Monsieur le président, je voudrais savoir si j'ai bien compris la question du taux d'intérêt, du remboursement et du capital et des intérêts. Vous avez dit qu'il y aurait à un moment donné une participation du gouvernement au projet?

M. Anderson: Une sorte d'intérêt sur les bénéfices nets, oui.

[Text]

Senator Bazin: A net profit interest, and that would be triggered in accordance with production or world price? What would be the components of this?

Mr. Anderson: When the project reached a certain threshold of profitability.

The Chairman: So you will, for your rather risky investment, actually get some equity or something tantamount to equity?

Mr. Anderson: We get a kind of subordinated equity, which is an interest if the project proves to be profitable.

The Chairman: I do not want to cut either the members of the committee or the witnesses short because of the interruption we had this afternoon for voting, but I would like to spend a few minutes with the committee members *in camera* on the future work of the committee. If there are no further questions we will do that for about 10 or 15 minutes and then adjourn for dinner.

Senator LeBlanc (Beauséjour): Is someone ready with an answer of the estimated cost per job as a result of this contribution? Twenty years at 5 per cent interest is a pretty good deal.

Mr. Kroeger: We talked about that during the recess, Mr. Chairman, and we could not find an answer to the question that could readily be given. For example, in the OSLO project, if one invests some money and the project turns out to be profitable, then presumably at some level of profitability the cost per job becomes zero. However, at this stage it is impossible to answer the question. We have not arrived at terms and conditions for the OSLO project, and we don't know what the price of oil will be and therefore we don't know what the profitability of the project will be and whether the government will make a profit. So it is almost impossible to calculate a cost per job figure.

Senator Bosa: Do you have a worst scenario and a best scenario?

Mr. Kroeger: We have a lot of them. What we tended to focus on was the degree of profitability, or lack of it, at various price levels, and the net present value of these projects at various price levels rather than at cost per job per se, because although the jobs are certainly a significant factor they are not the only reason one does these things.

The Chairman: Thank you. That only leaves for me to thank you very much, Mr. Kroeger, and your associates, for taking the time to come here today and give your presentation and answer questions. We are much obliged to you. Thank you.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le sénateur Bazin: Un intérêt sur les bénéfices nets et cela serait mis en branle selon la production ou le prix mondial? Quelles en seraient les conditions?

M. Anderson: À partir du moment où le projet franchirait un seuil de rentabilité.

Le président: Dans ces cas, contre un investissement assez risqué, vous obtenez une part ou quelque chose qui s'y rapproche?

M. Anderson: Nous obtenons une sorte de part subordonnée, c'est-à-dire un intérêt si le projet s'avère rentable.

Le président: Je ne voudrais pas presser les membres du comité ni les témoins, mais comme nous avons dû interrompre la réunion cet après-midi pour aller voter, je voudrais que la réunion se poursuive pendant quelques minutes à huis clos afin de discuter de nos travaux futurs. S'il n'y a pas d'autres questions, c'est ce que nous allons faire pendant 10 ou 15 minutes et ensuite, nous ajournerons la séance pour souper.

Le sénateur LeBlanc (Beauséjour): Quelqu'un peut-il me dire ce que sera le coût par emploi créé par cette contribution? Vingt ans à 5 p. 100 c'est pas mal.

M. Kroeger: Nous en avons discuté pendant la pause, monsieur le président, et nous n'avons pu trouver de réponse satisfaisante. Par exemple, pour ce qui est du projet OSLO, si le projet s'avère rentable, à partir d'un certain seuil de rentabilité, le coût par emploi sera nul. Mais, pour l'instant, il est impossible de répondre à cette question. Nous ne connaissons pas encore les modalités du projet OSLO et comme nous ne savons pas encore quel sera le prix du pétrole, nous ne pouvons pas dire non plus quel sera le taux de rendement du projet ni si le gouvernement touchera un bénéfice. Bref, il est pratiquement impossible de calculer le coût de chaque emploi.

Le sénateur Bosa: Même pas dans la pire ou dans la meilleure des hypothèses?

M. Kroeger: Nous avons fait toutes sortes d'hypothèses. Nous avons surtout cherché à établir le degré de rentabilité ou l'absence de rentabilité, à différents prix, de même que la valeur actuelle nette de ces projets selon différents prix, plutôt que d'examiner à combien reviendrait l'emploi, car si les emplois sont sûrement un facteur important, ils ne sont pas l'unique raison d'être d'entreprises du genre.

Le président: Je vous remercie. Il ne me reste qu'à vous remercier, monsieur Kroeger, ainsi que vos collègues, d'avoir accepté notre invitation aujourd'hui et répondu à nos questions. Nous vous en sommes reconnaissants.

La réunion se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. Arthur Kroeger, Deputy Minister;

Mr. George Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy
Policy Sector.

Du ministère de l'Énergie, des mines et des ressources:

M. Arthur Kroeger, sous-ministre;

M. George Anderson, sous-ministre adjoint, Secteur de la
politique énergétique.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

Tuesday, June 21, 1988

Le mardi 21 juin 1988

Issue No. 26

Fascicule n° 26

SUMMARY OF STATEMENTS
MADE BY WITNESSES IN
WASHINGTON, D.C.
MAY 25 AND 26, 1988

RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES
AUX REUNIONS TENUES A
WASHINGTON, D.C.
LES 25 ET 26 MAI 1988

concerning

concernant

DISPUTE SETTLEMENT
ARRANGEMENTS AND THE CANADA-
U.S. FREE TRADE AGREEMENT

LES MÉCANISMES DE RÈGLEMENTS DES
DIFFÉRENDS ET L'ACCORD DE LIBRE-
ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES
ÉTATS-UNIS



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Heath Macquarrie, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(or Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	van Roggen

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Heath Macquarrie

Les honorables sénateurs:

Bazin	Macquarrie
Bosa	*Murray
Grafstein	(ou Doody)
Hicks	Ottenheimer
Kelly	Roblin
LeBlanc	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(<i>Beauséjour</i>)	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	van Roggen

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, November 5, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589), and texts subsequently agreed to; and

That the Committee present its report no later than March 29, 1988.*

After debate and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

* By order of the Senate, this date was extended to March 31, 1989.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 5 novembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire no 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 29 mars 1988.*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

* Par décision du Sénat, cette date a été rapportée au 31 mars 1989.

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 21, 1988
(71)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera*, at 4:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator van Roggen presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bosa, Hicks, MacEachen, Macquarrie, Ottenheimer, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and van Roggen. (8)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director, and Mrs. Carol Seaborn. Mr. Frank Stone, Special Advisor to the Committee.

The Committee resumed consideration of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987, and texts subsequently agreed to.

The Committee resumed its review of draft two of the report prepared by Professor Marilyn Pilkington. The Committee agreed to the final text of the document entitled "Staff Memorandum to Standing Senate Committee on Foreign Affairs—Summary of Statements by Witnesses at meetings in Washington, D.C. May 25, 26, 1988 concerning Dispute Settlement Arrangements and the Canada-U.S. Free Trade Agreement".

It was also agreed,—That the said Staff Memorandum be printed as a separate issue of the proceedings of the Committee.

The Committee then proceeded to consider the dates on which it will meet in the forthcoming summer period, on this order of reference.

After debate, it was agreed,—That the Committee meet on the evening of July 11 and all day on July 12 and 13; also on the evening of July 25 and all day July 26 and 27.

At 5:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier intérimaire du Comité

Denis Bouffard

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 JUIN 1988
(71)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur van Roggen (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bosa, Hicks, MacEachen, Macquarrie, Ottenheimer, Roblin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et van Roggen. (8)

Également présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur, et M^{me} Carol Seaborn. M. Frank Stone, conseiller spécial du comité.

Le Comité reprend son étude de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui a été déposé au Sénat le 6 octobre 1987, et des textes adoptés ultérieurement.

Le comité poursuit l'examen du deuxième projet de rapport rédigé par le professeur Marilyn Pilkington. *Il approuve* le texte définitif du document intitulé «Compte rendu des conseillers au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères—Résumé des témoignages aux réunions tenues à Washington, D.C., les 25 et 26 mai 1988, concernant les mécanismes de règlement des différends et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis».

Il est aussi convenu—que ledit compte rendu fasse l'objet de tout un fascicule des travaux du comité.

Le comité discute ensuite des dates où il se réunira durant la période estivale pour étudier cet ordre de renvoi.

Après discussion, il est convenu—que le comité se réunira en soirée le 11 juillet et toute la journée des 12 et 13 juillet ainsi qu'en soirée, le 25 juillet et toute la journée les 26 et 27 juillet.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

STAFF MEMORANDUM
TO
STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

SUMMARY OF STATEMENTS
BY WITNESSES
at meetings in
Washington, D.C.
May 25, 26, 1988

concerning

DISPUTE SETTLEMENT ARRANGEMENTS
AND
THE CANADA-U.S. FREE TRADE
AGREEMENT

June 1988

Since November 1987 the Standing Senate Committee on Foreign Affairs has been reviewing segments of the proposed Free Trade Agreement (FTA) under a reference to "examine and report upon elements of a Free Trade Agreement between Canada and the United States, tabled in the Senate on October 6, 1987 (Sessional Paper No. 332-589) and texts subsequently agreed to".

Recently the Committee decided to visit Washington, D.C. to examine U.S. perspectives on the dispute settlement provisions of the Agreement. The decision to visit Washington was taken because of the public debate in Canada relating to the efficacy of the rather complex arrangements regarding dispute settlement created by the FTA and whether they represent an improvement over the arrangements now in place that derive largely from GATT.

The Committee decided that its aim in Washington should be to hear from persons with special knowledge and experience of arrangements in place in the United States for handling countervail and anti-dumping cases and for considering disputes on this and other areas relating to trade between Canada and the United States. The emphasis was placed on practical experience.

Although the Committee's objective was to seek information and opinions on American perspectives on the dispute settlement provisions, the Committee took advantage of the opportunity to question the well-informed witnesses on broader issues relating to the Agreement generally and to future prospects for Canada-U.S. economic and commercial relations.

Meetings were held in the library of the Canadian Embassy, except for one meeting with Congressmen in the House of Representatives. The discussions were not recorded and, therefore, a verbatim record can not be published as part of the Committee's proceedings. However, Committee staff took

COMPTE RENDU DES CONSEILLERS
AU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES
aux réunions tenues à
Washington, D.C.
les 25 et 26 mai 1988

concernant

LES MÉCANISMES DE RÈGLEMENT
DES DIFFÉRENDS ET L'ACCORD DE LIBRE-
ÉCHANGE ENTRE
LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Juin 1988

Depuis novembre 1987, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères examine certains éléments de l'accord de libre-échange proposé, en vertu d'un ordre de renvoi selon lequel il doit «étudier les éléments d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, déposés au Sénat le 6 octobre 1987 (document parlementaire n° 332-589), ainsi que les textes qui ont été approuvés par la suite».

Récemment, le Comité a décidé de se rendre à Washington, D.C., pour examiner les points de vue américains sur les dispositions de l'accord relatives au règlement des différends. Il a pris cette décision en raison du débat public au Canada au sujet de l'efficacité des dispositions plutôt complexes concernant le règlement des différends prévues par l'accord de libre-échange et de la possibilité que ces mesures ne représentent pas une amélioration par rapport aux dispositions actuelles, qui découlent largement du GATT.

Le Comité s'est fixé comme but à Washington d'entendre des personnes ayant des connaissances et une expérience spéciales au sujet des mécanismes en place aux États-Unis pour régler les affaires relatives aux droits compensateurs et aux droits antidumping et pour considérer les différends dans ces domaines et dans d'autres domaines relatifs au commerce entre le Canada et les États-Unis. L'accent a été mis sur l'expérience pratique.

Même si l'objectif du Comité consistait à rechercher des renseignements et des opinions sur la façon dont les Américains voient les dispositions en matière de règlement des différends, le Comité a profité de l'occasion pour interroger les témoins bien informés sur des questions plus larges concernant l'accord en général et sur les perspectives futures des relations économiques et commerciales entre le Canada et les États-Unis.

Les rencontres ont eu lieu à la bibliothèque de l'ambassade canadienne, sauf une rencontre avec des membres de la Chambre des représentants. Les discussions n'ont pas été enregistrées et, par conséquent, un compte rendu littéral ne peut être publié dans le cadre des procès-verbaux du Comité. Mais les

notes of the exchanges and prepared a memorandum reporting the views expressed by witnesses whom the Committee heard. These include both opening statements and comments made in response to questions or observations by Members of the Committee. The views of the witnesses have been attributed to them by name. The Canadian interlocutors have not been identified. Sometimes the nature of the question has been identified in order to set the context for the response. But, in general, the attitude taken by the questioners—whether they agreed or disagreed with the witness—has not been elaborated.

The object of this report is to provide a record of testimony given. It has been prepared in the form of a synthesis of the information and opinions expressed. The general issues have been reported on in Part I, since they set the context of the discussions that took place. Part II deals with comments on dispute settlement issues proper.

During the course of the visit the Committee met the following persons:

Mr. Stewart Baker

Attorney, Steptoe & Johnson

Mr. Baker had testified to the House Judiciary Committee on this subject and was scheduled to appear before the Senate Judiciary Committee at a later date in respect to the FTA.

Mr. Fred Bergsten
Director, Institute for International Economics
Formerly, Assistant Secretary of the Treasury

The Honorable Sam Gibbons (D. Fla.)

Chairman, Trade Subcommittee of the House Committee of Ways and Means and the following members of Congress:

Rep. Phil Crane (R. Ill.)
Rep. Hamilton Fish (R. N.Y.)
Rep. Bill Frenzel (R. Mn.)
Rep. Frank Guarini (D. N.J.)
Rep. Bob Matsui (D. Cal.)
Rep. Don Pease (D. Oh.)
Rep. Dick Schulze (R. Pa.)
Committee Staff: George Weise

Mr. Gary Horlick

Attorney, O'Melveny & Myers

Formerly, Deputy Assistant Secretary in the U.S. Department of Commerce

Mr. Horlick is on a retainer to the Canadian Government

Mr. Julius Katz

The Government Research Corporation

Formerly, Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs

Mr. Peter Morici
Vice-President, National Planning Association

Mr. Robert Muth

conseillers du Comité ont pris note des échanges et rédigé un compte rendu des points de vue exprimés par les témoins que le Comité a entendus. Ces points de vue comprennent les déclarations préliminaires et les remarques en réponse à des questions ou des observations des membres du Comité. Les témoins qui les ont exprimés sont identifiés par leur nom. Les interlocuteurs canadiens ne sont pas identifiés. Parfois, la nature de la question est identifiée de manière à situer le contexte de la réponse. Mais, règle générale, l'attitude des interrogateurs—qu'ils soient d'accord ou non avec les témoins—n'est pas précisée.

Le présent rapport a pour but de donner un compte rendu des témoignages que le Comité a entendus. Il constitue donc une synthèse des renseignements obtenus et des opinions exprimées. Les questions générales sont traitées dans la première partie, puisqu'elles définissent le cadre dans lequel les discussions se sont déroulées. La deuxième partie traite des remarques sur les questions propres au règlement des différends.

Le Comité a rencontré les personnes suivantes:

M. Stewart Baker

Avocat, Steptoe and Johnson

M. Baker a témoigné devant le Comité judiciaire de la Chambre à ce sujet et devait comparaître plus tard devant le Comité judiciaire du Sénat au sujet de l'accord de libre-échange.

M. Fred Bergsten
Directeur, Institute for International Economics
Ex secrétaire adjoint du Trésor

L'honorable Sam Gibbons, (D. Fl.)

Président, Sous-comité du commerce du Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants, et les membres du Congrès suivants:

Rep. Phil Crane (R. Ill.)
Rep. Hamilton Fish (R. N.Y.)
Rep. Bill Frenzel (R. Mn.)
Rep. Frank Guarini (D. N.J.)
Rep. Bob Matsui (D. Cal.)
Rep. Don Pease (D. Oh.)
Rep. Dick Schulze (R. Penn.)
Conseiller du comité: George Weise

M. Gary Horlick

Avocat, O'Melveny and Myers

Ex sous-secrétaire adjoint au ministère du Commerce des États-Unis

M. Horlick reçoit des honoraires du gouvernement canadien pour ses services éventuels

M. Julius Katz

The Government Research Corporation

Ex secrétaire d'État adjoint aux affaires économiques et commerciales

M. Peter Morici
Vice-président, National Planning Association

M. Robert Muth,

Attorney

Vice-President, American Smelting and Refining Company, Inc.

In his capacity at ASRCO Inc., Mr. Muth represents producers of base metals.

Mr. Stephen J. Powell

Deputy Chief Counsel for International Trade
Department of Commerce

Mr. Chip Roh

Office of the General Counsel

Office of the U.S. Trade Representative

Mr. Robert Herzstein, Attorney, Arnold and Porter, and formerly, Undersecretary for International Trade in the Department of Commerce would normally have been a witness the Committee would have met in Washington. His experience included acting as principal adviser to Canadian interests during the first softwood lumber case. However, he was in Ottawa while the Committee was in Washington and hence was invited to give testimony immediately prior to the Committee's departure. His comments have not been integrated into this memorandum because they appear verbatim as Committee proceeding number 16, issue number 24, May 24, 1988. However, his testimony did provide a background to the Committee's questioning in Washington and should be treated as part of the same body of testimony.

The Committee also had a meeting with the Canadian Ambassador to the United States, Allan Gotlieb, in which many of the same subjects were discussed. Some references to his comments are included where they confirm or differ with the views of witnesses.

Avocat

Vice-président, American Smelting and Refining Company, Inc.

En sa qualité de vice-président de l'ASRCO Inc, M. Muth représente les producteurs de métaux primaires.

M. Stephen J. Powell

Sous-avocat général au commerce international,
ministère du Commerce

M. Chip Roh

Bureau de l'avocat général

Bureau du représentant commercial des États-Unis

M. Robert Herzstein, avocat chez Arnold and Porter et ex sous-secrétaire au commerce international au ministère du Commerce, aurait dû normalement faire partie des témoins entendus par le Comité à Washington. Il a notamment agi à titre de conseiller principal des intérêts canadiens pendant la première affaire sur le bois d'œuvre résineux. Il se trouvait cependant à Ottawa quand le Comité s'est rendu à Washington et a donc été invité à témoigner immédiatement avant le départ du Comité. Ses remarques n'ont pas été intégrées au présent document, puisqu'elles figurent textuellement dans le fascicule n° 24 des délibérations du Comité du 24 mai 1988. Mais son témoignage a servi de base aux questions du Comité à Washington et devrait être considéré comme faisant partie de l'ensemble des témoignages.

Le Comité a également rencontré l'ambassadeur du Canada aux États-Unis, M. Allan Gotlieb, et a discuté avec lui d'un grand nombre des sujets traités par les témoins. Certaines indications concernant les remarques de l'ambassadeur sont fournies lorsqu'elles confirment ou infirment les points de vue des témoins.

TABLE OF CONTENTS

PART I: TRADE POLICY ISSUES

1. Future U.S. trade policy	1
Protectionism in the United States	1
The FTA and multilateralism	2
2. Issues relating to Congressional approval of the FTA	3
"Fast track" procedure	3
Why is Congress so favourably disposed?	4
Prospects for renegotiation	5
Consequences of rejection	5
3. Benefits of the Free Trade Agreement	6
Anti-dumping and countervail	7
An "insurance policy"	8
Were the same results available through GATT?	8

PART II: DISPUTE SETTLEMENT ARRANGEMENTS

1. Chapter 18	9
General dispute resolution	9
Emergency import measures	11
2. Chapter 19	11
The binational panel process	12
(i) Procedure	12
(ii) Grounds of review	13
(iii) Appeals and extraordinary challenges	13
a) Extraordinary challenge	13
b) Constitutional challenge	13
(iv) Time	14
(v) Politicization	14
(vi) Panelists	15
(vii) Domestic enforcement of binational panel procedures	15
Interim changes to AD/CVD legislation	16
Negotiation of binational anti-dumping and countervailing duties law	17
3. Federal-state constitutional questions	18

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I: LES QUESTIONS RELATIVE À LA POLITIQUE COMMERCIALE

1. La politique commerciale future des États-Unis	1
Le protectionnisme aux États-Unis	1
L'accord de libre-échange et le multilatéralisme	5
2. Les questions relatives à l'approbation de l'accord par le Congrès	6
La procédure accélérée	
Pourquoi le Congrès est-il si bien disposé?	8
La perspective d'une renégociation	10
Les conséquences d'un rejet	11
3. Les avantages de l'accord de libre-échange	13
Les droits antidumping et les droits compensateurs	14
Une «police d'assurance»	16
Les mêmes résultats auraient-ils pu être obtenus dans le cadre du GATT?	17

PARTIE II: LES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

1. Le chapitre 18	19
Le règlement général des différends	19
Les mesures d'urgence à l'importation	24
2. Le chapitre 19	25
Le processus des groupes spéciaux binationaux	27
i) La procédure	27
ii) Les motifs de l'examen	28
iii) Les appels et les recours extraordinaires	29
a) Les recours extraordinaires	29
b) Les recours constitutionnels	
iv) Les délais	30
v) La politisation	31
vi) Les membres des groupes spéciaux	33
vii) L'application interne des décisions des groupes binationaux	33
Les modifications provisoires aux lois sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs	36
La négociation de lois binationales sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs	37
3. Les questions constitutionnelles touchant le gouvernement fédéral et les États	40

PART I: TRADE POLICY ISSUES

1. Future U.S. Trade Policy

Protectionism in the United States

In the course of responding to questions concerning the implications of the Free Trade Agreement for Canada-U.S. trade relations and the prospects for the enactment of the Omnibus Trade Bill, witnesses whom the Committee heard from in Washington expressed interesting opinions on the sources and strength of protectionist pressures in the United States. Gary Horlick and Julius Katz both questioned the conventional view held in Canada that the Congress is the primary source of protectionism in the United States at this time. Fred Bergsten went further and suggested that at present the trade of protectionist sentiment in the United States was on the ebb. Ambassador Gotlieb, while agreeing with some of these observations, maintained that Congress often "held a gun to the head" of the U.S. Administration to force the imposition of particular restrictive import measures, for example, steel and textiles.

Julius Katz characterized as "a gross mischaracterization" the view that there was broad support in the United States generally and in Congress specifically for protectionist trade policies. Protectionism was a regional and sectoral phenomenon supported by certain weak industrial sectors and labour unions. Mr. Katz held a strong personal conviction that protectionism was not a national issue; he believed that Congressman Gephardt's failure in his run for the Democratic leadership resulted from having chosen the wrong issue. Canadian fears about U.S. protectionism were misplaced, and it was therefore a mistake to portray the FTA as a defence against protectionism. Rather, he claimed, the FTA should be seen as a response to existing close economic and trade relations, which would bring economic benefits to both countries, without conflicting with existing multilateral trade relationships.

Gary Horlick took a somewhat similar position. In answer to a Committee member's question, he said that Congress understood that the United States—with its huge external debt—could not afford to be protectionist. Congress talked tough, but its actions were cautions. Indeed, he claimed Congress in two decades had only made one small but far-reaching addition to the U.S. anti-dumping code, in the form of an amendment to the definition of dumping, to define it as selling below the cost of production as well as selling at a lower price abroad. Unfortunately this broader definition had been widely used and even Canada had copied it. But, he insisted Congress would not pass "large" protectionist measures, making his point by referring to the removal of many protectionist features of the Omnibus Trade Bill agreed upon in conference between the two Houses. By contrast, Mr. Horlick maintained many in the Administration were mercantilists, making his point with reference to actions taken by the Administration on steel quotas, semi-conductors and softwood lumber.

PARTIE I: LES QUESTIONS RELATIVES À LA POLITIQUE COMMERCIALE

1. La politique commerciale future des États-Unis

Le protectionnisme aux États-Unis

Au fil des réponses qu'ils ont données aux questions sur les implications de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, sur les relations commerciales et sur la perspective de l'adoption du projet de loi sur le commerce, les témoins entendus par le Comité à Washington ont exprimé des opinions intéressantes sur les sources et la vigueur des pressions protectionnistes exercées aux États-Unis. MM. Horlick et Katz ont mis en doute le point de vue avancé fréquemment au Canada que le Congrès est la principale source du protectionnisme aux États-Unis à l'heure actuelle. M. Bergsten est allé plus loin et a laissé entendre que le sentiment protectionniste est actuellement en perte de vitesse aux États-Unis. L'ambassadeur Gotlieb, tout en étant d'accord avec certaines de ces observations, estime que le Congrès «place souvent un fusil sur la tempe» de la présidence afin de forcer l'imposition de mesures à l'importation restrictives particulières, notamment dans les secteurs de l'acier et des textiles.

M. Katz a qualifié de «grossière erreur de caractérisation» l'opinion que les politiques commerciales protectionnistes jouissent d'un vaste soutien aux États-Unis en général et au Congrès en particulier. Le protectionnisme serait un phénomène régional et sectoriel appuyé par certains secteurs industriels faibles et par certains syndicats. M. Katz est fermement convaincu que le protectionnisme n'est pas un enjeu national; il croit que l'échec du représentant au Congrès Gephardt dans sa course à la direction du parti démocrate est attribuable au fait que ce dernier a choisi le mauvais cheval de bataille. Les craintes canadiennes au sujet du protectionnisme américain sont déplacées et, par conséquent, il est erroné de définir l'accord de libre-échange comme un moyen de se protéger contre le protectionnisme. M. Katz a soutenu que l'accord devrait plutôt être considéré comme une réponse à des relations commerciales et économiques étroites, qui aura des retombées économiques dans les deux pays et ne nuira pas aux relations commerciales multilatérales existantes.

M. Horlick était à peu près du même avis. En réponse à une question posée par un membre du Comité, il a déclaré que le Congrès comprend que les États-Unis—vu l'ampleur de leur dette extérieure—ne peuvent se permettre d'être protectionnistes. Le congrès parle fort, mais il agit prudemment. En réalité, a-t-il soutenu, en deux décennies, le Congrès n'a ajouté qu'un petit élément, mais un élément de grande portée, au code anti-dumping américain, en modifiant la définition du dumping pour qu'elle comprenne aussi bien la vente au-dessous du coût de production que la vente à un prix inférieur à l'étranger. Malheureusement, cette définition élargie a été largement employée, et même le Canada l'a copiée. Mais, a-t-il insisté, le Congrès n'adopterait pas de mesures protectionnistes «d'envergure», et à l'appui de cette conviction, il a cité la suppression de nombreuses caractéristiques protectionnistes contenues dans le projet de loi sur le commerce convenue pendant une réunion des deux Chambres. Par contre, M. Horlick a prétendu que bon nombre des membres de la présidence sont des mercantilistes et a fait cette déclaration en pensant aux mesures prises

Fred Bergsten expressed considerable optimism about future U.S. trade policy. The United States would need to improve substantially its trade balance. From a deficit of approximately \$150 billion, there would have to be a turnabout of around \$200 billion annually over the next five years. This would require a large expansion of U.S. exports; and it followed that the United States now had a major stake in encouraging liberal trade policies on a global basis. The time for protectionist U.S. trade policies, he said, had now passed; he was optimistic that a new Omnibus Trade Bill next year would be shorn of protectionist elements, and be largely confined to providing a mandate for negotiations in the Uruguay Round and implementing the Harmonized System of tariff classification.

Mr. Bergsten did qualify his optimism, however. It was possible, he acknowledged, that the foreign trade gap would not be closed, in spite of the improved U.S. export performance encouraged by the decline in the dollar exchange rate. If the "macro approach" to U.S. trade policy did not succeed, within a few years in eliminating the trade deficit, new pressures for protectionism measures would be generated. In addition to more severe countervailing duty systems, serious measures of protection such as import surcharges might then be put in place.

Committee members asked the Canadian Ambassador to comment on these opinions. While agreeing that the Administration had been the author of a number of restrictionist measures, he argued that U.S. foreign policy was determined more by public attitudes than a rational calculation of national interest. The prevailing approach across the country in recent years was to blame other countries for U.S. problems not only in trade areas, but in defence and elsewhere. The view that other countries followed "unfair" trade practices underlay the protectionist elements of the Omnibus Trade Bill that the President had vetoed. He also pointed out that the redefinition of subsidies in that bill, drafted by Congressman Gibbons, was clearly protectionist. One objectionable feature of the Omnibus Trade Bill was directed at limiting the discretion of the Administration in trade policy, and at blocking the kind of decisions taken by the President to abandon import restrictions on footwear and to decline to impose more severe restrictions on textile imports.

The FTA and multilateralism

A member of the Committee questioned whether the FTA would weaken support in the United States for the multilateral trading system. Several witnesses asserted in response that the FTA was seen in the United States as promoting rather than undermining multilateral trading relations.

Mr. Katz did not believe that the FTA would encourage protectionism within a new North American trading system,

par la présidence au sujet des contingentements de l'acier, des semi-conducteurs et du bois d'œuvre résineux.

M. Bergsten est très optimiste quant à la politique commerciale future des États-Unis. Les États-Unis doivent améliorer substantiellement leur balance commerciale. Pour renverser un déficit annuel d'environ 150 milliards de dollars, il faudrait une amélioration de quelque 200 milliards de dollars par année d'ici cinq ans. Renverser la tendance à ce point nécessite une grande expansion des exportations; les États-Unis ont donc grandement à cœur de favoriser des politiques commerciales libérales en général. L'ère des politiques commerciales protectionnistes aux États-Unis est révolue, a-t-il affirmé; et il est confiant qu'un nouveau projet de loi sur le commerce déposé l'an prochain ne contiendrait aucun élément protectionniste et se limiterait surtout à fournir un mandat pour l'Uruguay Round et la mise en œuvre d'un régime harmonisé de classification des droits de douane.

M. Bergsten a toutefois nuancé son optimisme. Il se peut, a-t-il reconnu, que le déficit commercial ne se comble pas malgré l'amélioration de la tenue des exportations américaines favorisée par la baisse du cours du dollar. Si «l'approche macro-économique» face à la politique commerciale américaine ne réussit pas à éliminer le déficit commercial en quelques années, de nouvelles pressions en vue de l'imposition de mesures protectionnistes feraient surface. En plus du resserrement des régimes de droits compensateurs, de graves mesures protectionnistes telles que des surtaxes à l'importation pourraient alors être instaurées.

Les membres du Comité ont demandé à l'ambassadeur canadien de commenter ces opinions. Tout en convenant que la présidence est à l'origine d'un certain nombre de mesures restrictives, M. Gotlieb estime que la politique étrangère américaine est davantage déterminée par les attitudes publiques que par un calcul rationnel des intérêts nationaux. L'attitude dominante d'un bout à l'autre du pays ces dernières années a consisté à blâmer les pays étrangers pour les problèmes américains, non seulement dans le domaine commercial, mais aussi dans le domaine militaire et dans d'autres domaines. L'opinion que les pratiques commerciales des autres pays sont déloyales sous-tend les éléments protectionnistes du projet de loi sur le commerce contre lequel le Président s'est opposé. Il a également souligné que la redéfinition des subventions dans ce projet de loi, rédigé par le représentant Gibbons, est clairement protectionniste. Une caractéristique inacceptable du projet de loi vise à limiter le pouvoir discrétionnaire de la présidence en matière de politique commerciale et à bloquer des décisions du Président comme celles d'abolir les restrictions à l'importation sur les chaussures et de refuser d'imposer des restrictions plus sévères sur les importations de textiles.

L'accord de libre-échange et le multilatéralisme

Un membre du Comité a demandé si l'accord de libre-échange affaiblirait le soutien accordé par les États-Unis au système commercial multilatéral. Plusieurs témoins ont répondu que l'accord est considéré aux États-Unis comme un moyen de promouvoir les relations commerciales multilatérales plutôt que de nuire à ces relations.

M. Katz ne croit pas que l'accord de libre-échange favoriserait le protectionnisme dans un nouveau système commercial

and reinforce protectionist trends in Europe and elsewhere. Rather he expected the FTA would lead to a growth in bilateral trade; the resultant increase in the national wealth of Canada and the United States would indirectly help to increase trade and economic benefits for European and other countries. It posed no threat to third countries; it raised no barriers and did not involve the harmonization of tariffs against imports from third countries. It was noted by a member of the Committee, in this regard, that the Director General of GATT, in an address in Toronto, had expressed his support for the FTA. Mr. Katz observed that the FTA was fully compatible with GATT rules; indeed it was more in conformity with the requirements of GATT Article XXIV than any other regional trade arrangements.

Mr. Bergsten likewise considered that the FTA was fully compatible with the multilateral trading system. While he did not expect to see much happen in the Uruguay Round mid-way through 1988, he reminded Committee Members that the same situation had arisen mid-way through the Tokyo Round; it was only after the election of President Carter that the negotiations had taken off.

For both countries, the FTA was complementary to the GATT system, not a substitute for it, Mr. Bergsten said. For example, both had agreed that agricultural and subsidy issues could not be dealt with bilaterally, but needed to be dealt with on a multilateral basis and he expected the two countries would work together to these ends. In many ways, he saw the FTA as a "first draft" of the Uruguay Round; for example, it started a process for developing new multilateral rules for services and investment. A successful conclusion of the FTA would give momentum to the multilateral negotiations, so—under what he called "the bicycle theory of negotiations"; on the other hand, failure of the FTA to come into force would be a set back for the Uruguay Round.

In response to a question about prospects for the negotiations on agriculture in the Uruguay Round, Mr. Bergsten thought some progress could be achieved by reducing border measures that restricted trade and by putting a cap on the enlargement of export subsidy programs.

2. Issues relating to Congressional approval of the FTA

"Fast track" procedure

The first couple of witnesses responded to Committee questioning related to the "fast track" procedure and elaborated on the U.S. legislative timetable. Under the U.S. Constitution, trade was one of the powers reserved for the Congress. Although Congress had delegated powers to the President to negotiate trade agreements, the U.S. government (by which Americans mean the executive branch, legislature and the Supreme Court together) was not bound until Congress had approved the implementing legislation. However, to protect itself from local interest groups Congress had determined that implementing legislation had to be voted "up or down" and voted on within a limited time frame. There was no possibility of amendments or procrastination.

nord-américain et renforcerait les tendances protectionnistes en Europe et ailleurs. Il s'attend plutôt que l'accord stimulerait la croissance du commerce bilatéral; l'augmentation de la richesse nationale qui en résulterait au Canada et aux États-Unis contribuerait indirectement à accroître les avantages commerciaux et économiques en Europe et ailleurs. L'accord ne menace nullement les pays tiers; il ne crée aucune barrière et ne prévoit pas l'harmonisation des droits de douane sur les importations en provenance des pays tiers. Un membre du Comité a fait remarquer à ce sujet que le directeur général du GATT, a appuyé l'accord de libre-échange dans un discours prononcé à Toronto. M. Katz a fait observer que l'accord est tout à fait compatible avec les règles du GATT; en réalité, il est plus conforme aux exigences de l'article XXIV du GATT que tout autre accord commercial régional.

M. Bergsten considère lui aussi que l'accord est tout à fait compatible avec le système commercial multilatéral. Même s'il ne prévoit pas qu'il se passe grand-chose à l'Uruguay Round jusqu'à la fin de 1988, il a rappelé aux membres du Comité que la même situation s'est produite au Tokyo Round; ce n'est qu'après l'élection du président Carter que les négociations ont décollé.

Pour les deux pays, l'accord de libre-échange complète le système du GATT, il ne le remplace pas, a déclaré M. Bergsten. Ainsi, les deux pays conviennent que les questions relatives à l'agriculture et aux subventions ne pourraient être réglées à l'échelle bilatérale et qu'elles devaient être résolues dans un cadre multilatéral. M. Bergsten s'attend que les deux pays collaboreront dans ce sens. À bien des égards, l'accord de libre-échange est «une première ébauche» de l'Uruguay Round; par exemple, il amorce un processus d'élaboration de nouvelles règles multilatérales applicables aux services et aux placements. Le succès de l'accord de libre-échange donnerait une impulsion aux négociations multilatérales, en vertu de ce que M. Bergsten a appelé «la théorie de la bicyclette»; par contre, si l'accord n'était pas mis en œuvre, cela ralentirait l'Uruguay Round.

Interrogé sur les perspectives des négociations agricole à l'Uruguay Round, M. Bergsten a déclaré que des progrès pourraient être réalisés par une réduction des mesures frontalières qui limitent le commerce et par l'imposition d'un plafond sur l'expansion des programmes de subventions à l'exportation.

2. Les questions relatives à l'approbation de l'accord par le Congrès

La procédure accélérée

Les premiers témoins ont répondu aux questions du Comité sur la procédure accélérée et apporté des précisions sur le calendrier législatif américain. En vertu de la Constitution américaine, le commerce est l'un des pouvoirs réservés au Congrès. Même si le Congrès a délégué au Président le pouvoir de négocier des accords commerciaux, le gouvernement américain (par ce terme les Américains entendent le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et la Cour suprême) n'est pas lié tant que le Congrès n'a pas approuvé la loi d'exécution. Mais, afin de se protéger contre les groupes d'intérêts locaux, le Congrès a déterminé que la loi d'exécution doit être adoptée ou refusée en bloc et que le vote doit avoir lieu dans un délai limité. Il est

All witnesses who addressed the issue expressed confidence that the votes in the House of Representatives and the Senate would be favourable. Opposition that some had anticipated had simply not materialized; and where it existed it reflected narrowly focused regional or sectoral interests. Moreover, it seemed highly probable that both the House and Senate would vote before the deadlines imposed by the "fast track" procedure.

The draft legislation implementing the FTA had already been reviewed in the major committees of the two Houses, which had been satisfied with what they had seen. Indeed the first day of the Committee's visit to Washington coincided with a conference between representatives of the two lead committees—Ways and Means in the House and Finance in the Senate—to resolve any differences in their recommendations to the Administration. The President was expected to submit legislation to implement the FTA early in June. Provided it contained no surprises, all witnesses expected Congressional approval of the legislation by October at the latest, with House action possible by early July. There were important differences of opinion on prospects for passage of an amended Omnibus Trade Bill. Fred Bergsten anticipated that a trade bill would not pass until 1989. None of the witnesses expected consideration of an amended Omnibus Trade Bill, if presented this year, would do more than delay the approval of the FTA implementing legislation.

Congressman Gibbons and Fred Bergsten both recognized that it was reasonable for Canadians to be assured of approval of the FTA and the implementing legislation by the U.S. Congress before the final stages of consideration by Parliament of Canadian legislation to implement the FTA. On a matter of such importance and with Congress' record of unpredictability, they both felt that Canada should await final Congressional action so that there would be no risk "that Canada be left dangling".

Why is Congress so favourably disposed?

Committee Members asked a number of witnesses why Congressional consideration of the FTA was proceeding with so little resistance. Was it that the Americans felt they had got such a good deal that they wanted to lock it up before Canadians had second thoughts? This line of questioning generated a variety of responses.

Mr. Bergsten addressed the question head on, claiming that there was a widespread view among knowledgeable Americans that Canada has "out-negotiated the United States" and had "got the best of the deal". However, while some Canadians appeared to use the analogy of a hockey game, where if one side won, the other lost, Mr. Bergsten maintained that for Americans, "It was not a zero-sum game. Both sides could win". Messrs. Katz, Bergsten and Morici all contended that, even though Canada as the smaller country stood to gain more proportionately, potential gains for the United States were substantial. The Agreement would bring economic benefits to the United States, Mr. Bergsten thought, in the order of \$50

impossible d'amender le projet de loi ou d'en retarder l'adoption.

Tous les témoins qui se sont exprimés sur la question sont confiants que la décision de la Chambre des représentants et du Sénat sera favorable. L'opposition à laquelle certains s'attendaient ne s'est pas matérialisée et celle qui existe représente des intérêts régionaux ou sectoriels de portée limitée. De plus, il semble fort probable que la Chambre et le Sénat voteront avant l'expiration du délai imposé pour la procédure accélérée.

Le projet de loi en vue de la mise en œuvre de l'accord de libre-échange a déjà été examiné par les principaux comités des deux chambres, qui sont satisfaits de ce qu'ils ont vu. De fait, le premier jour de la visite du Comité à Washington a coïncidé avec une réunion des représentants des deux principaux comités—Voies et moyens de la Chambre et Finances du Sénat—visant à résoudre toute différence possible dans leurs recommandations à la présidence. Le Président devait déposer au début de juin le projet de loi en vue de la mise en œuvre de l'accord. S'il n'y a pas de surprises, tous les témoins s'attendent que le Congrès approuvera le projet de loi en octobre au plus tard et que la Chambre agira peut-être même au début de juillet. Les opinions divergent considérablement quant à la perspective de l'adoption d'un projet de loi sur le commerce modifié. M. Bergsten prévoit qu'un projet de loi sur le commerce ne sera pas adopté avant 1989. Aucun des témoins ne s'attend que l'examen d'un projet de loi amendé, s'il est déposé cette année, fasse plus que retarder l'approbation de la loi d'exécution de l'accord de libre-échange.

Le représentant Gibbons et M. Bergsten ont tous deux reconnu qu'il est raisonnable que les Canadiens soient assurés de l'approbation de l'accord de libre-échange et de la loi d'exécution par le Congrès américain avant que le Parlement ne procède aux dernières étapes de l'étude d'un projet de loi canadien visant la mise en œuvre de l'accord. Vu l'importance de la question et l'imprévisibilité reconnue du Congrès, ils estiment tous les deux que le Canada devrait attendre la décision finale du Congrès afin de ne pas risquer de «rester en plan».

Pourquoi le Congrès est-il si bien disposé?

Les membres du Comité ont demandé à quelques témoins pourquoi l'étude de l'accord de libre-échange se heurte à si peu de résistance au Congrès. Les Américains pensent-ils qu'ils ont fait une si bonne affaire qu'ils veulent s'empresse de conclure le marché avant que les Canadiens ne reconsidèrent leur décision? Ces questions ont donné lieu à des réponses diverses.

M. Bergsten a répondu sans détour, soutenant qu'il existe une opinion répandue chez les Américains informés que le Canada «a eu le dessus sur les États-Unis» et a «fait la meilleure affaire». Toutefois, même si certains Canadiens semblent recourir à l'analogie du hockey, où lorsqu'une équipe gagne, l'autre est nécessairement perdante, M. Bergsten a prétendu que pour les Américains, «il ne s'agit pas d'une partie avec des gagnants et des perdants. On peut gagner des deux côtés». MM. Katz, Bergsten et Morici ont tous soutenu que, même si le Canada, en tant que plus petit pays, est en mesure d'en retirer davantage proportionnellement, les avantages éventuels pour les États-Unis sont importants. L'accord entraînera aux États-Unis des retombées économiques de l'ordre de 50 mil-

billion; he could think of no other single economic measure that could generate a comparable gain.

A number of other reasons for Congress' approving attitude were also cited. Consistent with the generally expressed view that protectionist forces were not now dominant in the United States, several witnesses argued that the FTA was supported as an important step toward world trade liberalization. Mr. Morici was more specific, pointing to the FTA as a valuable precedent, exerting pressure on the European Community and Japan and serving as a model for broader trade liberalization in the Uruguay Round.

Mr. Horlick saw Congressional approval as a conscious step in trying to demonstrate a U.S. commitment to free trade in a world of protectionism. Canada was seen as a fair trader with whom it was possible to negotiate with confidence. Mr. Bergsten claimed that in the United States "everyone loves Canada". The clearest demonstration of pro-Canadian sentiment, he thought, was the determined effort to try to accommodate Canadian concerns last September, after Simon Reisman had walked away from the negotiations. If this had happened with any other country, that would have been the end of the process. In contrast with this general view, Mr. Muth observed in some detail that Canada was perceived to be a "subsidizer" in a number of areas.

In responding to a question as to why Americans would consider bilateral free trade when Canada was enjoying a substantial trade surplus, Mr. Bergsten responded that knowledgeable Americans were aware that on current account the United States had a consistent surplus in transactions with Canadians. Canada was not seen as part of the U.S. trade deficit problem: it was Japan and Germany about which the United States was worried.

Prospects for renegotiation

Several Committee Members inquired about the prospects for renegotiation of the FTA, or elements of it. Noting that Canada was approaching a federal election in which a minority Parliament might be returned, a Committee Member asked what would happen if Canada has not approved the enabling legislation and the next Canadian government were to ask to drop certain segments of the Agreement or to seek to renegotiate terms, say in the energy sector. Mr. Bergsten responded that he would worry about the practical effect. The Agreement would "unravel", since affected interests in both countries would press for changes. Even if the Administration were prepared to contemplate such a scenario, he expected that Congress would protest. Ambassador Gotlieb also drew attention to the expiry of the "fast track" authority for bilateral trade negotiations, which would practically speaking make it impossible now to go back to Congress with a revised Agreement.

liards de dollars selon M. Bergsten, qui ne pouvait penser à aucune autre mesure économique capable d'avoir des effets aussi importants.

D'autres motifs de l'attitude conciliante du Congrès ont également été évoqués. Conformément au point de vue répandu que les forces protectionnistes ne dominent pas aux États-Unis actuellement, des témoins ont soutenu que l'accord de libre-échange est appuyé parce qu'il constitue une étape importante vers la libéralisation des échanges mondiaux. Plus précis, M. Morici a indiqué que l'accord de libre-échange est un précédent de valeur, qui exercerait des pressions sur la Communauté européenne et sur le Japon et qui servirait de modèle pour une libéralisation accrue du commerce au cours de l'Uruguay Round.

Selon M. Horlick, l'approbation du Congrès est une étape consciente visant à démontrer l'engagement des États-Unis face à la libéralisation des échanges dans un monde protectionniste. Le Canada est un libre-échangiste avec qui il est possible de négocier avec confiance. M. Bergsten a soutenu que, aux États-Unis, «tout le monde aime le Canada». À son avis, la preuve la plus évidente de l'attitude favorable au Canada, est l'effort déterminé en vue d'apaiser les craintes canadiennes en septembre dernier, quand M. Simon Reisman a rompu les négociations. Si une telle situation s'était produite avec un autre pays, le processus se serait terminé là. Contrairement à cette opinion générale, M. Muth a apporté des précisions assez détaillées pour démontrer que le Canada est perçu comme un pays qui accorde des subventions importantes dans divers domaines.

Quant à savoir pourquoi les Américains envisagent la libéralisation des échanges lorsque le Canada jouit d'un excédent commercial important, M. Bergsten a répondu que les Américains informés savent que le compte courant des États-Unis est toujours excédentaire face au Canada. Le Canada n'est pas considéré comme une cause du déficit commercial américain : les Américains s'inquiètent plutôt du Japon et de l'Allemagne.

La perspective d'une renégociation

Des membres du Comité ont posé des questions sur la perspective d'une renégociation de l'accord de libre-échange ou de certains éléments de cet accord. Soulignant que des élections fédérales approchaient au Canada et qu'un gouvernement minoritaire pourrait être formé par suite de ces élections, un membre du Comité a demandé ce qui arriverait si le Canada n'approuvait pas la loi d'autorisation et si le gouvernement canadien demandait à retrancher des éléments de l'accord ou à renégocier des échéances, dans le secteur énergétique par exemple. M. Bergsten a répondu qu'il s'inquiéterait de l'effet pratique. L'accord s'effiloche, puisque les intérêts visés dans les deux pays exerceraient des pressions pour que des changements soient apportés. Même si la présidence était disposée à envisager un tel scénario, M. Bergsten estime que le Congrès protesterait. L'ambassadeur Gotlieb a également attiré l'attention sur l'expiration de l'autorisation de recourir à la procédure accélérée dans le cas des négociations commerciales bilatérales, ce qui rend pratiquement impossible tout retour au Congrès avec un accord révisé.

Mr. Bergsten did suggest that the FTA was not static and specifically provided for ongoing negotiations to develop a joint subsidy code. Other improvements or additions could certainly be contemplated after the FTA had come into force. But a clear distinction had to be made between removing segments of the Agreement, which would be unacceptable, and subsequent additions which would be feasible.

In connection with the provisions for negotiation of new bilateral rules governing anti-dumping and countervail duties, Senators posed questions as to whether the "fast track" procedure would apply to this further round of negotiations. Committee Members were informed that there were differences in approach that had not yet been resolved. The Senate Finance Committee favoured no application of the procedure, whereas the Administration was arguing for application of the "fast track" process up to the end of the seven-year negotiating period provided in the Agreement. The Ways and Means Committee preferred a two and a half year period, with a possible extension, so as to exert maximum pressure on the Administration to bring negotiations to a successful conclusion. Until the implementing legislation was made public, it was uncertain what time limits would apply.

Consequences of rejection

All witnesses who spoke on the point considered that rejection by Canada of the Agreement would have serious consequences for bilateral relations. There could be no return to the *status quo ante*. Mr. Bergsten felt that even if Canadian approval were delayed for some time, repercussions would be adverse. Various arguments were used by witnesses to make their point. Mr. Bergsten spent the most time on the point. He warned of a form of double jeopardy; in the worst case scenario, the United States would, in a few years, impose a substantial surcharge on imports. If the FTA were in place Canada would be exempted. It would even benefit because Canada would be in a position to occupy some of the market displaced by the surcharge on third country imports. But if Canada had rejected the FTA, the case for an exemption for Canada would be hard to sustain. He had no doubt the argument for exemption would be made by some Administration officials, but would ultimately be rejected because "Canada had turned us down".

The Canadian Ambassador put more emphasis on the effect rejection would have on Administration attitudes. The constraints on U.S. trade actions embodied in the FTA would disappear; Canada would lose friends in the Administration, in Congress and elsewhere in the United States; and Canada would expose itself to new protectionist trade pressures. Rejection of the FTA by Canada would be interpreted as a rejection of any claim to a special relationship with the United States, and to special treatment under the discretionary powers exercised by the President, such as those that had been used to exempt Canada from the quotas on steel which has been imposed on other exporters.

He added that rejection of the FTA would expose Canada to whatever new protectionist measures were included in a new Omnibus Trade Bill. While the existing bill, vetoed by the President, had been stripped of many of its protectionist features, it was still "a bad piece of trade legislation". The FTA, on the other hand, would create new, liberal, bilateral trade

M. Bergsten a laissé entendre que l'accord de libre-échange n'est pas statique et qu'il prévoit expressément des négociations permanentes afin d'élaborer un code des subventions commun. D'autres modifications ou ajouts pourraient certainement être envisagés lorsque l'accord aurait pris effet. Mais il faut établir une nette distinction entre la suppression d'éléments de l'accord et les ajouts ultérieurs possibles.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la négociation de nouvelles règles bilatérales régissant les droits antidumping et les droits compensateurs, les sénateurs ont demandé si la procédure accélérée s'appliquerait à cette nouvelle série de négociations. Les membres du Comité ont été informés que les différences de vues n'ont pas encore été aplanies. Le Comité sénatorial des finances favorise l'application de la procédure, tandis que la présidence demande l'application de la procédure accélérée jusqu'à la fin de la période de négociation de sept ans prévue dans l'accord. Le Comité des voies et moyens préfère une période de deux ans et demi, avec possibilité de prolongement, de manière à exercer des pressions maximales sur la présidence pour que les négociations se rendent à terme. Tant que la loi d'exécution ne sera pas rendue publique, les échéances applicables resteront incertaines.

Les conséquences d'un rejet

Tous les témoins qui se sont exprimés à ce sujet considèrent que le rejet de l'accord par le Canada aurait de graves conséquences sur les relations bilatérales. Il pourrait même être impossible de retourner à la situation qui existait avant le début des négociations. M. Bergsten croit même que retarder l'approbation du Canada pendant un certain temps aurait des répercussions négatives. Les témoins ont recouru à divers arguments pour défendre leur opinion. M. Bergsten s'est longuement étendu sur la question. Il a prévenu le Comité que le risque est double; selon le pire scénario, les États-Unis imposeraient dans quelques années une surtaxe importante sur les importations. Si l'accord de libre-échange était en place, le Canada en serait exempté. Mais si le Canada rejette l'accord, il serait difficile de faire valoir que le Canada devrait être exempté. M. Bergsten ne doute nullement que certains représentants de la présidence se porteraient à la défense du Canada, mais l'exemption serait finalement refusée parce que «le Canada nous aurait tourné le dos».

L'ambassadeur canadien a insisté davantage sur l'effet d'un rejet sur les attitudes de la présidence. Les contraintes relatives aux recours commerciaux américains contenues dans l'accord de libre-échange disparaîtraient; le Canada perdrait des amis à la présidence, au Congrès et ailleurs aux États-Unis; et le Canada s'exposerait à de nouvelles mesures protectionnistes. Le rejet de l'accord par le Canada serait interprété comme un rejet de toute prétention à des relations spéciales avec les États-Unis et à un traitement spécial en vertu des pouvoirs discrétionnaires exercés par le Président, tels que ceux dont il s'est servi pour exonérer le Canada des contingents sur l'acier imposés aux autres exportateurs.

Il a ajouté que le rejet de l'accord de libre-échange exposerait le Canada aux nouvelles mesures protectionnistes susceptibles d'être contenues dans un nouveau projet de loi sur le commerce. Bien que le projet de loi actuel, auquel le Président s'est opposé, ait été dépouillé d'un grand nombre de ses caractéristiques protectionnistes, il n'en demeure pas moins «un mauvais

arrangements, with new institutions to ensure its implementation.

3. Benefits of the Free Trade Agreement

Several witnesses observed that Canada, as well as the United States, would benefit economically. Mr. Bergsten anticipated an increase in Canada's national income ranging between two to nine per cent. Peter Morici thought the FTA represented no threat to the Canadian economy, since it would not produce a great change in the market. However, it should promote a significant increase in productivity in Canadian manufacturing industries as a result of greater rationalization of production.

Peter Morici observed that the FTA had not adequately addressed two important issues: government procurement and the implicit subsidy available through the high levels of defence expenditure in the United States, not matched in Canada. The differential in levels of defence spending were unlikely to change significantly, but he felt that if procurement were to be opened up in a substantial way, not only would the benefits of FTA be widened for both countries, but the defence advantage could be reduced if Canada's access to U.S. defence procurement were increased.

Several members of the Committee expressed concern about the impact of the FTA on Canada's social programs. Mr. Morici rejected the view that they would be in jeopardy. In most instances he was sure that social programs, such as health services, would be unaffected. He noted that even during the recent protectionist period such programs had not been judged to be countervailable. Thus, in Mr. Morici's view, market pressures resulting from the FTA would not be such as to prevent Canadians from spending on social priorities. Furthermore, he said, the FTA would make Canadians wealthier, thus improving their capability to spend on the social order. And in any event, he believed that in some instances Canada's social programs would actually attract U.S. industries to set up facilities in Canada because these programs helped to create a more stable and effective work force and a more congenial environment.

Another Canadian advantage in Mr. Morici's opinion related to the screening of foreign investments. For the first time the U.S. government had acknowledged Canada's right to establish standards and to screen foreign investment. At the same time, the United States had exempted Canada from the application of any restrictions on foreign investment that the United States might introduce in future.

Anti-dumping and countervail

Committee members focused much of their questioning on the systems of countervail and anti-dumping in the two countries and the prospects for negotiating a common code. Issues relating to dispute settlement in anti-dumping and countervail duty cases in Chapter 19 of the FTA are treated in Part II of

projet de loi sur le commerce». L'accord de libre-échange, par contre, créerait de nouveaux mécanismes commerciaux bilatéraux et ouverts et de nouvelles institutions pour en assurer la mise en œuvre.

3. Les avantages de l'accord de libre-échange

Des témoins ont fait remarquer que le Canada, ainsi que les États-Unis, tirerait des avantages économiques de l'accord. M. Bergsten prévoit une hausse du revenu national du Canada qui pourrait aller de 2 à 9 p. 100. M. Morici pense que l'accord de libre-échange ne pose aucun danger pour l'économie canadienne, puisqu'il ne devrait pas modifier grandement le marché. Mais il devrait favoriser une hausse significative de la productivité dans le secteur manufacturier canadien par suite d'une rationalisation accrue de la production.

M. Morici a fait observer que l'accord de libre-échange n'apporte pas une réponse satisfaisante à deux questions importantes : les achats publics et les subventions implicites au moyen des dépenses militaires élevées aux États-Unis et qui n'ont pas de pendant au Canada. L'écart entre les niveaux des dépenses militaires ne variera probablement pas beaucoup selon M. Morici, mais si les achats se libéralisaient de manière substantielle, non seulement les retombées de l'accord de libre-échange seraient-elles accrues dans les deux pays, mais l'avantage militaire pourrait être réduit si le Canada avait davantage accès aux achats militaires américains.

Des membres du Comité s'inquiétaient des répercussions de l'accord de libre-échange sur les programmes sociaux du Canada. M. Morici a rejeté l'idée que ces programmes soient menacés. Dans la plupart des cas, il est convaincu que les programmes sociaux, tels que les services de santé, ne seraient pas touchés. Il a souligné que, même pendant la période protectionniste récente, on n'a pas jugé que de tels programmes pouvaient faire l'objet de droits compensateurs. Ainsi, selon M. Morici, les pressions sur le marché résultant de l'accord de libre-échange ne seraient pas assez fortes pour empêcher les Canadiens de financer les programmes sociaux prioritaires. De plus, a-t-il soutenu, l'accord de libre-échange enrichirait les Canadiens, améliorant ainsi leur capacité de financer l'ordre social. En tout état de cause, il croit que certains programmes sociaux du Canada inciteraient des entreprises américaines à s'installer au Canada parce que ces programmes contribuent à stabiliser la main-d'œuvre, à la rendre plus efficace et à créer un environnement plus convenable.

Un autre avantage canadien d'après M. Morici se rapporte à l'examen des investissements étrangers. Pour la première fois, le gouvernement américain a reconnu le droit du Canada de fixer des normes et d'examiner les investissements étrangers. En même temps, les États-Unis ont exonéré le Canada de l'application de toute restriction sur les investissements étrangers que les États-Unis pourraient imposer à l'avenir.

Les droits antidumping et les droits compensateurs

Les membres du Comité ont posé beaucoup de questions sur les régimes de droits compensateurs et de droits antidumping dans les deux pays et sur la possibilité qu'un code commun soit négocié. Les questions portant sur le règlement des différends dans les affaires relatives aux droits antidumping et aux droits compensateurs par le mécanisme prévu au chapitre 19 de

this report. However, observations having broader significance are dealt with here.

Several members of the Committee observed that the FTA had failed to make any changes in the anti-dumping and countervailing duty systems that had been used to damage Canadian exports. Messrs. Katz, Horlick and Morici observed that the negotiations leading up to the FTA had at least forced Americans to examine their own house and to recognize that what they called incentives were often regarded in other countries as subsidies. U.S. exports have so far been subjected to very few countervail cases. Canada made greater use of anti-dumping duties than countervailing duties. However, the first successful countervail action against the United States had recently been taken by Canada against U.S. corn. Peter Morici saw the Chapter 19 provisions for judicial review of anti-dumping and countervail decisions as a "critical first step" in the process of trying to elaborate a common code. In answer to a question, Gary Horlick agreed that if a redefinition of the "general availability" test—currently advocated by Congressman Gibbons to determine if a subsidy existed—were to be adopted, Americans would probably find that rural electrification schemes such as those adopted by the Tennessee Valley Authority would become countervailable.

Congressman Gibbons himself recognized the need to proceed carefully in this sensitive and complex area. For this reason, he believed in the maxim: "Fly it before we buy it". For similar reasons, Mr. Katz took the position that the arrangements for binational panels under Chapter 19 represented an interim solution that was "eminently serviceable and even ingenious".

Mr. Horlick was asked why it had been impossible to work out a common subsidy code. He attributed part of the problem to the lack of awareness of American officials of the extent of U.S. subsidization. As a result, the U.S. negotiators had not put adequate resources into negotiations on this issue until too late and they were therefore not well prepared. In addition there was a political problem: the federal government was unwilling to tell the U.S. state governments that they would have to give up their inducements to attract foreign investment.

Several U.S. witnesses pointed out in answer to questions from Committee Members that the inability of the negotiators to develop a common subsidy code and a new set of laws on anti-dumping and countervail to apply to bilateral trade did not mean that Canada was worse off. In this area, the Agreement changed nothing. However, taking account of the increased U.S. awareness that the United States itself had many forms of subsidy and of the other advantages derived from the Agreement, witnesses who commented on the subject said they felt Canada was a clear beneficiary.

l'accord de libre-échange sont traitées dans la deuxième partie du présent rapport.

Toutefois, les observations d'ordre général sont signalées ci-dessous.

Des membres du Comité ont fait remarquer que l'accord de libre-échange n'apporte aucune modification significative aux régimes de droits antidumping et de droits compensateurs employés pour nuire aux exportations canadiennes. MM. Katz, Horlick et Morici ont fait observer que les négociations ayant abouti à l'accord de libre-échange ont tout au moins forcé les Américains à examiner ce qui se passe chez eux et à reconnaître que ce qu'ils appelaient des mesures incitatives étaient souvent considérées à l'étranger comme des subventions. Jusqu'ici, les exportations américaines ont fait l'objet de peu de différends en matière de droits compensateurs. Le Canada a recouru davantage aux droits antidumping qu'aux droits compensateurs. Toutefois, la première poursuite fructueuse contre les États-Unis en matière de droits compensateurs a été intentée par le Canada au sujet du maïs. M. Morici croit que les dispositions du chapitre 19 concernant l'examen judiciaire des décisions en matière de droits antidumping et de droits compensateurs sont une « première étape essentielle » des efforts visant à élaborer un code commun. En réponse à une question, M. Horlick a convenu que si la redéfinition des critères relatifs à « la disponibilité générale »—préconisée actuellement par le représentant Gibbons pour déterminer l'existence d'une subvention—devait être adoptée, les Américains trouveraient probablement que des programmes d'électrification rurale tels que ceux qu'a adoptés la Tennessee Valley Authority deviendraient sujets à des droits compensateurs.

Le représentant Gibbons a lui-même reconnu la nécessité d'agir prudemment dans ce domaine très sensible et très complexe. Pour cette raison, il croit qu'il faut l'essayer avant de l'adopter. Pour des raisons semblables, M. Katz est d'avis que les dispositions relatives aux groupes spéciaux binationaux en vertu du chapitre 19 représentent une solution provisoire « très utile et même ingénieuse ».

Prié d'expliquer pourquoi il avait été impossible de concevoir un code des subventions commun, M. Horlick a imputé une partie de la difficulté au fait que les représentants américains ne connaissaient pas l'ampleur des subventions américaines. Par conséquent, les négociateurs américains ont mis du temps à affecter les ressources suffisantes aux négociations sur ces questions et n'étaient donc pas bien préparés. Il existe en outre un problème politique: le gouvernement fédéral n'est pas disposé à dire aux gouvernements des États américains qu'ils devraient renoncer à leurs encouragements à l'investissement étranger.

Interrogés par les membres du Comité, des témoins ont souligné que l'incapacité des négociateurs de concevoir un code des subventions commun et une nouvelle série de lois sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs applicables au commerce bilatéral ne signifie pas que le Canada est désavantagé. Dans ce domaine, l'accord de libre-échange ne change rien. Cependant, vu que les États-Unis sont de plus en plus sensibles au fait qu'ils ont eux-mêmes de nombreuses formes de subventions et aux autres avantages découlant de l'accord, les témoins qui se sont exprimés sur la question ont affirmé que le Canada était nettement avantagé.

An "insurance policy"

Fred Bergsten suggested that Canada might look on FTA as an "insurance policy". Although he did not expect a resurgence of protectionism in the United States, he had earlier (see p. 2 of this memorandum) identified a scenario in which the worst might happen. Should the United States fail to overcome its deficit, the government would probably avail itself of something much more drastic than increased resort to countervail, such as a surcharge on all imports. Under the FTA, Canada would be exempted. With three-quarters of its trade going to the United States, such protection represent an important security.

A Senator asked Fred Bergsten what risk there was that the United States might in future renege on its commitment or even withdraw from the Agreement. Mr. Bergsten answered that the United States was a "serious country" which lived up to its international obligations. This argument was reiterated by other witnesses. The only instance in recent years that anyone could offer of withdrawal by the United States from a treaty obligation concerned the PLO Observer Mission to the United Nations in New York; the U.S. Congress was pressing for expulsion, whereas the State Department was trying to have the directive reversed.

Were the same results available through GATT?

A Committee Member asked Gary Horlick whether the results achieved through the FTA negotiations could have been derived through the Uruguay Round. Mr. Horlick was doubtful. In theory, it could have been done, but it would have taken much longer, perhaps seven to eight years. It would also have been necessary to pay for concessions across the board. Moreover, he was uncertain what success would actually be achieved in the Uruguay Round. The United States had made substantial progress in the agricultural trade elements of those negotiations a condition of its active participation in the negotiations in other areas. In his opinion, prospects for progress on agriculture were poor. He did not think that GATT represented an alternative way to achieve free trade.

Mr. Horlick also felt that bilateral negotiations were easier than comparable negotiations in GATT. The two countries shared common law traditions and much of their legislation in the trade field was similar. There were obvious difficulties in negotiating in GATT with more than 90 member states having a variety of legal systems would have complicated the negotiating process. He also had some critical observations regarding the relative effectiveness of the GATT vis-à-vis the FTA dispute settlement mechanism. However, this is dealt with in Part II.

PART II: DISPUTE SETTLEMENT ARRANGEMENTS

1. Chapter 18

General dispute resolution

Une «police d'assurance»

M. Bergsten a suggéré que le Canada considère l'accord de libre-échange comme une «police d'assurance». Même s'il ne s'attend pas à une nouvelle vague de protectionnisme aux États-Unis, il a prévu (pages 4 et 5 du présent document) un scénario où le pire pourrait arriver. Si les États-Unis ne réussissent pas à éponger leur déficit, le gouvernement devra probablement faire appel à des mesures encore plus draconiennes qu'un recours accru à des droits compensateurs, telles qu'une surtaxe sur toutes les importations. En vertu de l'accord de libre-échange, le Canada serait exempté de ces mesures. Puisque les trois quarts des exportations canadiennes vont aux États-Unis, une telle protection représente une sécurité importante.

Un sénateur a demandé à M. Bergsten quel était le risque que les États-Unis ne respectent pas leurs engagements à l'avenir ou même se retirent de l'accord. M. Bergsten a répondu que les États-Unis sont un «pays sérieux», qui respecte ses obligations internationales. Cet argument a été repris par d'autres témoins. Le seul exemple récent que l'on a pu donner au sujet du retrait des États-Unis d'une obligation fixée par traité touche la mission d'observation de l'OLP aux Nations Unies à New York; le Congrès a exercé des pressions en vue de l'expulsion tandis que le Secrétariat d'État a essayé de faire renverser la directive.

Les mêmes résultats auraient-ils pu être obtenus dans le cadre du GATT?

Un membre du Comité a demandé à M. Horlick si les résultats atteints par les négociations de l'accord de libre-échange auraient pu être obtenus par l'entremise de l'Uruguay Round. M. Horlick en doute. En théorie, c'est possible, mais il aurait fallu beaucoup plus de temps, peut-être de sept à huit ans. Il aurait également fallu accepter des compromis généraux et uniformes. Par ailleurs, on ne saurait présumer de l'éventuel succès de l'Uruguay Round. Les États-Unis ont posé comme condition à leur participation active dans d'autres domaines que des progrès substantiels soient réalisés en ce qui concerne les volets agricoles de ces négociations. Selon M. Horlick, les possibilités de progrès dans le secteur agricole sont minces. Il ne croit pas que le GATT représente un autre moyen d'arriver au libre-échange.

M. Horlick estime aussi que les négociations bilatérales sont plus faciles que des négociations comparables au sein du GATT. Les deux pays ont une tradition juridique commune et bon nombre de lois commerciales semblables. Les négociations au sein du GATT posent des difficultés évidentes puisqu'on y compte plus de 90 pays membres soumis à des régimes juridiques divers. M. Horlick a aussi formulé des critiques concernant l'efficacité relative du GATT par rapport au mécanisme de règlement des différends prévu par l'accord de libre-échange. Mais cette question est examinée dans la deuxième partie.

PARTIE II: LES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

1. Le chapitre 18

Le règlement général des différends

Chip Roh of the U.S. Trade Representative's Office reviewed with the Committee the operation of Chapter 18 of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. He noted that it applied to all disputes that arose under the FTA other than disputes about anti-dumping and countervailing duties, (Chapter 19), and disputes concerning financial services which would be dealt with by consultation between the Department of Finance and the U.S. Treasury (Chapter 17). Specifically, Chapter 18 provided a procedure by which the government of either Party could seek resolution of any claims that actual or proposed governmental measures would be inconsistent with or cause nullification or impairment of benefits reasonably expected under the FTA.

Mr. Roh noted that the Chapter 18 dispute resolution process was similar to that of the GATT in that it provided for consultation between the Parties and investigation of a dispute by a panel of experts. However, in his view, the Chapter 18 provisions improved upon the GATT procedures in several ways:

First, either Party could refer a dispute to a panel of experts for investigation and report without the agreement of the other Party as is required under the GATT. Julius Katz also emphasized the fact that a Party could not frustrate the appointment of an expert panel under the FTA as it could under the GATT.

Second, after hearing evidence and argument, the panel would release its preliminary decision, and if either Party thought the decision was wrong, it would be obliged to request a review of the decision within 14 days; the panel could reject this request or reconsider its decision. This was an advantage over the GATT procedure in that (a) a party was obliged to formulate specific objections to the panel's preliminary decision, and (b) if the panel had misunderstood any aspect of the complaint, the problem could be corrected before the panel would issue its final report. The credibility of the process and the authority of the decision reached would thus be enhanced. Mr. Katz further noted that, unlike the GATT process, a Party could not prevent an FTA panel from making its report.

Third, after receiving the panel's report, the Commission would have 30 days to settle the complaint or agree on compensation. Normally the settlement would conform to the panel report, but the Parties might be able to reach a solution which they considered more appropriate. If no solution were reached, and no compensation agreed upon, the other Party would be entitled to suspend equivalent benefits under the FTA. Mr. Roh noted that this was an improvement over the GATT approach which, in his view, was "awfully patient" about compliance with panel decisions. He illustrated his point with the observation that it had taken Canada over a year to comply with the FIRA panel finding and its response to the panel finding on West Coast fish was incomplete. Further the United

M. Roh, du Bureau du représentant commercial des États-Unis, a examiné avec le Comité le fonctionnement des dispositions contenues au chapitre 18 de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Il a fait remarquer que ces dispositions s'appliquent à tous les différends relatifs à l'accord de libre-échange autres que ceux qui se rapportent aux droits antidumping et aux droits compensateurs (chapitre 19) et aux services financiers, qui seraient réglés par des consultations entre le ministère des Finances et le Trésor américain (chapitre 17). Le chapitre 18 prévoit un mécanisme auquel le gouvernement de chaque partie peut avoir recours lorsqu'il estime qu'une mesure adoptée ou envisagée par l'autre partie est incompatible avec l'accord ou entraîne une annulation ou une réduction des avantages auxquels il peut raisonnablement s'attendre en vertu de l'accord.

M. Roh a fait remarquer que le processus de règlement des différends prévu au chapitre 18 ressemble à celui du GATT puisqu'il prévoit des consultations entre les parties et une enquête par un groupe d'experts. Selon lui toutefois, les dispositions prévues au chapitre 18 apportent plusieurs améliorations par rapport aux procédures du GATT:

Premièrement, chaque partie peut renvoyer le différend à un groupe d'experts, qui examinera la question et présentera son rapport, sans l'accord de l'autre partie, comme le prévoit le GATT. M. Katz a aussi souligné le fait qu'une partie ne peut empêcher la nomination d'un groupe d'experts en vertu de l'accord de libre-échange, ce qui n'est pas le cas en vertu du GATT.

Deuxièmement, après avoir entendu les témoignages et les arguments, le groupe d'experts publiera sa décision initiale, et si l'une des parties n'est pas d'accord, elle devra demander un examen de la décision dans un délai de 14 jours; le groupe spécial pourra rejeter cette demande ou reconsidérer sa décision. Ces dispositions ont un avantage sur la procédure du GATT puisque a) la partie est tenue de formuler des objections précises face à la décision initiale du groupe spécial et b) si le groupe spécial a mal compris un aspect quelconque de la plainte, le problème peut être corrigé avant que le groupe spécial ne publie son rapport final. La crédibilité du processus et le poids de la décision rendue sont donc supérieurs. M. Katz a également fait observer que, contrairement au processus du GATT, une partie ne peut empêcher un groupe spécial institué en vertu de l'accord de libre-échange de présenter son rapport.

Troisièmement, après avoir reçu le rapport du groupe spécial, la Commission a 30 jours pour régler le différend ou octroyer une compensation. Normalement, le règlement sera conforme au rapport du groupe spécial, mais les parties peuvent arriver à une solution qu'elles considèrent plus appropriée. Si la Commission n'arrive pas à s'entendre sur une solution ni sur une compensation à accorder, l'autre partie a la faculté de suspendre l'application d'avantages équivalents en vertu de l'accord de libre-échange. M. Roh a souligné qu'il s'agit là d'une amélioration par rapport au GATT qui, selon lui, est «extrêmement patient» au sujet de l'application des décisions des groupes spéciaux. Il a cité en exemple le fait qu'il a fallu plus d'un an avant que le Canada respecte la décision du

States had taken a decade to comply with the DISC finding. Mr. Katz also noted that FTA disputes would come to a timely, clear conclusion, unlike some GATT disputes which dragged on for too long, blurring the panel process with mediation.

Fourth, Mr. Roh noted, both parties had a stake in the effective operation of the FTA disputes resolution process because both would bring complaints to it. Each party was thus likely to appoint experienced and capable people to the roster from which the panels were appointed. The FTA required that these individuals be chosen on the basis of objectivity, reliability, sound judgement, expertise, and independence from government. Mr. Roh stated that panelists were likely to be retired trade officials, academics and business people. Unlike panels appointed under Chapter 19, there was no requirement that some panel members be lawyers. Mr. Roh also considered that it was an advantage that both Parties shared a common legal tradition. When asked to assess the relative effectiveness of the FTA procedure, Mr. Roh concluded that the FTA process was likely to be more effective than the GATT process, in which there were over 90 member nations, each with its own trade concerns (or axes to grind) and with a variety of legal traditions.

A fifth advantage of the FTA dispute resolution process, noted by Mr. Katz, was that, although compensation and retaliation were contemplated under both the FTA and the GATT, they were clearly not the preferred solution under the FTA. This put a premium on resolution of disputes.

In response to a query whether the FTA dispute process would be less effective than that of GATT in that a panel's decision would be merely advisory and the Commission (that is, the responsible Ministers) would have the right to decide whether or not to accept it, Mr. Roh said, to the contrary, that the process would increase the pressure to accept a decision: each side had an interest in the process working effectively, and the prospect of retaliation would enhance the likelihood of compliance.

A question was asked as to whether Chapter 18 really added much to the procedures already in place. Ministers and their officials already engage in consultations with respect to trade disputes; moreover, Ministers would not only name panelists but would also decide whether to act on a panel's decision. In responding, Mr. Roh warned that the process would not work if the Parties approached it in a partisan way, but expressed

groupe spécial de l'Agence d'examen de l'investissement étranger et que sa réponse à la décision du groupe spécial au sujet du poisson de la côte ouest était incomplète. De plus, les États-Unis ont pris plus d'une décennie pour appliquer la décision de la Société américaine de vente à l'étranger. M. Katz a aussi fait observer que les différends dans le cadre de l'accord de libre-échange aboutiraient rapidement à une conclusion claire, contrairement à certains différends dans le cadre du GATT, qui traînent pendant trop longtemps, parce que la médiation ralentit le travail des groupes spéciaux.

Quatrièmement, a indiqué M. Roh, les deux parties ont à cœur que le processus de règlement des différends prévu dans l'accord de libre-échange fonctionne efficacement, parce qu'elles y présenteront toutes les deux leurs plaintes. Chaque partie risque donc de nommer des experts qualifiés sur la liste à partir de laquelle les groupes spéciaux seraient constitués. L'accord de libre-échange prévoit que ces experts seraient choisis pour leur objectivité, leur fiabilité, leur discernement et leur expérience et qu'ils ne seraient affiliés à aucun gouvernement. M. Roh a déclaré que ces experts seraient probablement des retraités ayant fait une carrière de fonctionnaires dans le secteur commercial, d'universitaires ou dans le monde des affaires. Contrairement aux groupes spéciaux institués en vertu du chapitre 19, il n'est pas nécessaire que des membres des groupes spéciaux soient des avocats. M. Roh considère aussi qu'il est avantageux que les deux parties partagent une tradition juridique commune. Interrogé sur l'efficacité relative de la procédure prévue par l'accord de libre-échange, M. Roh a conclu que ce processus serait probablement plus efficace que celui du GATT, qui compte 90 pays membres, chacun ayant ses propres préoccupations commerciales (ou ses intérêts à servir), et des traditions juridiques diverses.

Un cinquième avantage du processus de règlement des différends prévu par l'accord de libre-échange, a fait remarquer M. Roh, est que, même si une compensation et des mesures de représailles sont prévues par l'accord de libre-échange et par le GATT, elles ne sont certainement pas les solutions préférées en vertu de l'accord de libre-échange. Le règlement des différends est donc encouragé.

Prié de dire si, d'après lui, le processus de règlement des différends prévu par l'accord de libre-échange serait moins efficace que celui du GATT parce que la décision du groupe spécial serait simplement consultative et que la Commission (c'est-à-dire les ministres responsables) aurait le droit de l'accepter ou de la refuser, M. Roh a déclaré que, au contraire, le processus accroîtrait les pressions en vue de faire accepter la décision: chaque partie aurait intérêt à ce que le processus fonctionne efficacement et la perspective de représailles accroîtrait la possibilité que la décision soit appliquée.

Quant à savoir si le chapitre 18 ajouterait beaucoup aux procédures déjà en place, M. Roh a fait remarquer que les ministres et leurs fonctionnaires tiennent déjà des consultations au sujet des différends commerciaux et que, aux termes de l'accord, les ministres non seulement désigneraient les membres des groupes spéciaux, mais décideraient de donner suite ou non aux décisions de ces groupes. Il a par ailleurs prévenu le

his confidence, on the basis of past international experience, that objective experts would be appointed and that their decisions would be influential.

Mr. Roh noted that the Parties could agree that a panel's decision would be binding rather than advisory. In his view, however, the difference between the binding and non-binding processes would be minute—the decisions of the panels were likely to be adopted. Where the Parties agreed to binding arbitration, they would be obliged to enforce the decision of the panel, whereas when the non-binding process was followed, the offending party would have the option of acting on the panel's decision, paying compensation or incurring the suspension of equivalent benefits.

In response to a query whether the suspension of equivalent benefits as a remedy for breach of the FTA required mirror-image action, Mr. Roh stated that it meant imposition of a measure which would have equivalent trade impact in the other jurisdiction, even if in a different sector than the subject of complaint.

In response to a query whether the Commission would develop a permanent staff to enhance the effectiveness of the dispute resolution process, Mr. Roh noted that the FTA neither established nor precluded the establishment of a staff. He suggested that the establishment of an independent organization might raise budget concerns. In his view, however, when the process was operational, there was likely to be a demand for assistance which would lead to the creation of a permanent staff.

Others who appeared before the Committee did not discuss Chapter 18 in detail, but seemed generally to share the view expressed by Peter Morici that the dispute resolution procedures provided for in Chapter 18 were a good vehicle which would serve well.

Emergency import measures

In Chapter 18 of the FTA the Parties have agreed to submit disputes over emergency import measures (which are governed by Chapter 11) to binding arbitration by a panel of experts. If a Party failed to implement the findings of the panel and the Parties were unable to agree on appropriate compensation or remedial action, the other Party would have the right to suspend the application of equivalent benefits.

Mr. Horlick noted the importance of ensuring that tariffs were not in effect reintroduced by misapplication of emergency import measures, anti-dumping duties and countervailing duties, and for that reason the FTA provided for binding arbitration of disputes in each of these areas.

2. Chapter 19

Julius Katz told the Committee that Chapter 19 of the FTA had no counterpart in the GATT dispute resolution process; rather, it was intended to provide an alternative to domestic judicial review of administrative determinations concerning the imposition of anti-dumping and countervailing duties (AD/CVD). Mr. Horlick noted that the binational panel did

Comité que le processus ne fonctionnerait pas si les parties l'envisageaient d'un œil partisan, mais il était d'avis, à la lumière de l'expérience internationale, que des experts objectifs seraient nommés et que leurs décisions auraient une influence.

M. Roh a souligné que les parties pourraient convenir qu'une décision soit obligatoire au lieu d'être consultative. Selon lui cependant, la différence entre un processus obligatoire et un processus consultatif est infime—les décisions des groupes spéciaux seraient probablement adoptées. Si les parties acceptaient un arbitrage obligatoire, elles seraient obligées d'appliquer la décision du groupe spécial, tandis que dans un processus consultatif, la partie fautive aurait le choix d'agir en fonction de la décision du groupe spécial, de payer une compensation ou de subir la suspension d'avantages équivalents.

À la question de savoir si la suspension d'avantages équivalents face au non-respect de l'accord de libre-échange nécessiterait une action correspondante, M. Roh a déclaré que cette suspension signifie l'imposition d'une mesure ayant des répercussions équivalentes sur le commerce de l'autre pays, même dans un secteur autre que celui qui ferait l'objet de la plainte.

Prié d'indiquer si la Commission aurait des employés permanents afin d'améliorer l'efficacité du processus de règlement des différends, M. Roh a fait remarquer que l'accord de libre-échange ne prévoit pas de personnel, mais qu'il n'interdit pas non plus l'embauche de personnel. Il a laissé entendre que la création d'un organisme indépendant pourrait occasionner des préoccupations budgétaires. D'après lui toutefois, quand le processus sera en place, il y aura probablement une demande d'aide qui mènera à l'embauche de personnel permanent.

Les autres témoins qui ont comparu devant le Comité n'ont pas discuté du chapitre 18 en détail, mais ils semblent généralement partager l'opinion de M. Morici que les procédures de règlement des différends prévu au chapitre 18 sont un bon moyen et un moyen utile.

Les mesures d'urgence à l'importation

Par le chapitre 18 de l'accord de libre-échange, les parties conviennent de soumettre les différends relatifs aux mesures d'urgence à l'importation (régies par le chapitre 11) à l'arbitrage obligatoire d'un groupe d'experts. Si une partie ne met pas à exécution la décision rendue par le groupe spécial d'arbitrage et que les parties ne réussissent pas à s'entendre sur une compensation ou un correctif approprié, l'autre partie est en droit de suspendre l'application d'avantages équivalents.

M. Horlick a souligné qu'il importe de veiller à ce que des droits de douane ne soient pas réintroduits par une mauvaise application des mesures d'urgence (droits antidumping et droits compensateurs) et a ajouté que, pour cette raison, l'accord prévoit l'arbitrage obligatoire en cas de différend dans ces domaines.

2. Le chapitre 19

M. Katz a indiqué au Comité que le chapitre 19 de l'accord de libre-échange n'a pas de contrepartie dans le processus de règlement des différends du GATT; ce chapitre vise à fournir une solution de rechange à l'examen judiciaire interne des décisions administratives concernant l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs. M. Horlick a souligné

not require either Party to the FTA to give up sovereignty as would be the case if a supranational court were established as in the European Community. Stephen Powell described it as "a process in creation". Congressman Gibbons described it as "the linchpin that holds the Agreement together", and indicated that it was the most important part of the Agreement from the point of view of the Canadian government. When it became apparent that the negotiators could not agree on a new regime to replace judicial review of AD/CVD determinations, he had been asked to give advice and had suggested the interim solution which was incorporated into the FTA.

Mr. Katz described this solution as an "ingenious . . . short-term fix". He identified its three elements as (a) freezing the current AD/CVD law which was currently applied in each country; (b) providing a bilateral process for the application of that law, to counter perceptions of bias; and (3) agreeing to renegotiate the substantive legal principles over the next five to seven years. He emphasized the importance of this renegotiation, noting that GATT experience had shown that no dispute resolution process could substitute for clear substantive principles.

Congressman Gibbons emphasized the importance of ensuring that disputes about AD/CVD be settled effectively as they arose. He noted that Canadian and American law was substantially similar in these areas although Canada tended to resort to anti-dumping actions whereas the United States seemed more disposed to undertake countervailing actions.

Peter Morici indicated that, in both Canada and the United States, there were similar complaints about the trade disputes process, *viz.*, that the process was vulnerable to political pressure, that judicial review of administrative decisions was too costly and time-consuming to be an effective remedy, and that this encouraged frivolous and marginal complaints. In his view, these concerns were addressed in Chapter 19 through a process which would be perceived as more impartial and which would result in more moderate decisions, obtained through a faster and cheaper process. The other set of common concerns, about the appropriate definition of subsidy and the assessment of benefits derived therefrom, remained to be resolved in future negotiations.

While most of those who spoke with the Committee considered Chapter 19 to be an improvement, Robert Muth was critical of the provisions, finding no advantage that outweighed the uncertainty introduced by the proposed dispute resolution process. Stewart Baker was also critical of the procedures, but he was able to find a silver lining: the worse the process was, he said, the more likely the Parties were to renegotiate the principles governing anti-dumping and countervailing duty law. Mr. Muth expressed uneasiness about the binational panel procedure. He noted that the dispute resolution provisions were agreed to at the last minute, that they were not fully

que l'institution d'un groupe spécial binational n'exige d'aucune partie à l'accord de libre-échange qu'elle renonce à sa souveraineté, contrairement à ce qui se passerait si un tribunal supranational était créé dans la Communauté européenne. M. Powell a décrit ce groupe comme «un processus en cours de création». Le représentant Gibbons a parlé de «cheville qui retient tout l'accord» et indiqué qu'il s'agit de la partie la plus importante de l'accord du point de vue du gouvernement canadien. Quand il est devenu apparent que les négociateurs ne pouvaient s'entendre sur un nouveau régime pour remplacer l'examen judiciaire des décisions en matière de droits antidumping et de droits compensateurs, M. Gibbons a été prié de donner son avis et il a suggéré la solution provisoire qui a été intégrée à l'accord de libre-échange.

M. Katz a décrit cette solution comme une «solution ingénieuse . . . à court terme». Il a défini ses trois éléments comme suit: a) maintien de la législation appliquée actuellement en matière de droits antidumping et de droits compensateurs dans chacun des pays; b) création d'un processus bilatéral pour l'application de cette législation, afin de contrer les impressions de parti pris; et c) accord en vue de renégocier les principes juridiques fondamentaux d'ici cinq à sept ans. Il a souligné l'importance de cette renégociation et fait remarquer que l'expérience au GATT a démontré qu'aucun processus de règlement des différends ne peut remplacer des principes fondamentaux clairs.

Le représentant Gibbons a fait ressortir l'importance de veiller à ce que les différends en matière de droits antidumping et de droits compensateurs soient réglés efficacement à mesure qu'ils surviennent. Il a souligné que les législations canadienne et américaine sont assez semblables dans ces domaines, même si le Canada a tendance à recourir aux droits antidumping alors que les États-Unis semblent plus disposés à recourir aux droits compensateurs.

M. Morici a indiqué que, tant au Canada qu'aux États-Unis, il y a des plaintes semblables au sujet du processus de règlement des différends commerciaux, c'est-à-dire que le processus est vulnérable aux pressions politiques, que l'examen judiciaire des décisions administratives coûte trop cher et prend trop de temps pour être une solution efficace, et qu'il favorise des plaintes frivoles et peu importantes. Selon lui, ces préoccupations sont apaisées par le chapitre 19, au moyen d'un processus qui serait perçu comme étant plus impartial et qui résulterait en des décisions plus modérées, moins coûteuses et plus rapides. L'autre série de préoccupations communes, au sujet de la définition pertinente des subventions et de l'évaluation des avantages découlant de ces subventions, reste à régler au cours de futures négociations.

Même si la plupart de ceux qui ont comparu devant le Comité considèrent que le chapitre 19 est une amélioration, M. Muth a critiqué les dispositions de ce chapitre, ne trouvant aucun avantage qui compense l'incertitude créée par le processus proposé de règlement des différends. M. Baker a critiqué lui aussi les procédures, mais il y trouve une consolation: plus le processus sera mauvais, a-t-il déclaré, plus les parties seront poussées à renégocier les principes régissant la législation en matière de droits antidumping et de droits compensateurs. M. Muth s'est déclaré mal à l'aise face aux groupes spéciaux binationaux. Il a fait observer que les dispositions relatives au

debated, that there was concern about some constitutional problems raised by the process, and that the uncertainty left everyone wondering about the process.

The binational panel process

(i) Procedure

Chapter 19 of the FTA, as Congressman Gibbons discussed, provided that final administrative determinations with respect to AD/CVD could be reviewed by a binational panel rather than in the domestic courts of either country. In response to queries about the role of private parties in Chapter 19 procedures, Mr. Horlick, Mr. Powell and Mr. Muth each noted that any party who could seek judicial review of a determination would be entitled to request that a binational panel be appointed, and the government would then be obliged to initiate the process. Any party with standing to appear in a domestic judicial review proceeding could appear and be represented by counsel before the panel. Mr. Muth noted that domestic judicial review procedures would still be available, if the binational panel procedure were not utilized, but he considered it unlikely that one party or another would not request the binational panel procedure.

Mr. Baker noted that the binational panel process would not necessarily simplify the review process or exclude review by the courts. In particular, where a dispute involved products from other countries as well as products from a Party to the FTA, both a binational panel and the domestic courts could be involved in reviewing final administrative findings of material injury and respective responsibility therefor. Since neither review body would be bound by the decision of the other, this split procedure could result in inconsistent decisions. This possibility could be avoided, however, if the parties eligible to request the binational panel procedure agreed not to do so.

(ii) Grounds of review

Congressman Gibbons noted that the binational panels would review final administrative determinations to determine whether they were in accordance with the AD/CVD law of the importing Party, applying the grounds and standards of review that a court would apply. In response to questions, Mr. Horlick indicated that the grounds of review were not meant to differ from those available in the courts, but he noted that, since courts tended to be expansive in their willingness to exercise judicial review, the FTA panels would have fairly wide latitude to review administrative determinations.

(iii) Appeals and extraordinary challenges

(a) Extraordinary challenge. Congressman Gibbons noted that the FTA precluded any right of appeal from a decision of a binational panel. It did, however, provide for an extraordinary challenge to a decision in which a panel member was guilty of misconduct, bias or conflict of interest, or where the

règlement des différends ont été convenues à la dernière minute, qu'elles n'ont pas été discutées à fond, que l'on s'inquiète de certaines difficultés constitutionnelles soulevées par ce processus et que cette incertitude rend tout le monde inquiet face au processus.

Le processus des groupes spéciaux binationaux

i) La procédure

Le chapitre 19 de l'accord de libre-échange, comme l'a fait remarquer le représentant Gibbons, prévoit que les décisions administratives finales en matière de droits antidumping et de droits compensateurs peuvent être examinées par un groupe spécial binational plutôt que par les tribunaux de chaque pays. En réponse à des questions au sujet du rôle des parties privées dans les procédures prévues au chapitre 19, MM. Horlick, Powell et Muth ont tous fait remarquer que chaque partie qui demanderait un examen judiciaire d'une décision aurait le droit d'exiger qu'un groupe spécial binational soit nommé et que le gouvernement serait alors tenu de déclencher le processus. Toute partie appelée à comparaître lors d'un examen judiciaire interne comparaitrait devant le groupe spécial et serait représentée par un avocat. M. Muth a souligné qu'il serait toujours possible de recourir aux procédures d'examen judiciaire interne, si la procédure du groupe spécial binational n'était pas employée, mais il considère peu probable que l'une ou l'autre des parties ne fasse pas appel à la procédure du groupe spécial binational.

M. Baker a indiqué que le processus du groupe spécial binational ne simplifierait pas nécessairement le processus d'examen et n'exclurait pas non plus l'examen par les tribunaux. Ainsi, lorsqu'un différend porterait sur des produits d'autres pays en plus des produits de l'une des parties à l'accord de libre-échange, un groupe spécial binational et les tribunaux nationaux pourraient examiner les décisions administratives finales de préjudice sensible ainsi que la responsabilité respective de chaque partie à cet égard. Étant donné qu'aucun organisme d'examen ne serait lié par la décision de l'autre, cette procédure double pourrait donner lieu à des incohérences. Ce risque pourrait cependant être évité si les parties ayant accès à la procédure des groupes spéciaux renonçaient à y recourir.

ii) Les motifs de l'examen

Le représentant Gibbons a fait remarquer que les groupes spéciaux binationaux examineraient les décisions administratives finales afin de déterminer si elles sont conformes à la législation en matière de droits antidumping et de droits compensateurs de la partie importatrice, en appliquant les principes et les critères d'examen qu'un tribunal appliquerait. Interrogé à ce sujet, M. Horlick a indiqué que les principes d'examen ne diffèrent pas de ceux qui s'appliquent dans les tribunaux, mais il a ajouté que, comme les tribunaux ont tendance à être fortement disposés à effectuer des examens judiciaires, les groupes spéciaux auraient une assez grande latitude pour examiner les décisions administratives.

iii) Les appels et les recours extraordinaires

a) Les recours extraordinaires. Le représentant Gibbons a fait observer que l'accord de libre-échange interdit tout appel d'une décision rendue par un groupe spécial binational. L'accord prévoit cependant un recours extraordinaire lorsqu'un membre du groupe spécial s'est rendu coupable

panel departed from a fundamental rule of procedure or a panel exceeded its jurisdiction. Such a challenge would be heard by a panel of judges or former judges from each Party. Mr. Baker suggested that this challenge procedure might become ordinary judicial review, available with respect to many panel decisions, thus defeating the finality of the review process.

(b) Constitutional challenge. Congressman Gibbons also indicated that the American implementing legislation would provide that constitutional questions concerning the binational dispute settlement system or its application to a particular determination would be reviewable in the U.S. courts. He referred the Committee to a summary of the draft legislation, prepared for the U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means which reported that:

"Constitutional issues would be reviewed under one of two tracks:

(1) A general challenge that any provision or amendment in the Act implementing the binational panel dispute settlement system violates the Constitution may be brought in the U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit (determined by a 3-judge court) and shall be reviewable by appeal directly to the Supreme Court . . .

(2) Constitutional issues raised in connection with the facts of a particular AD or CVD determination shall be assigned to a 3-judge panel of the U.S. Court of International Trade."

Mr. Baker noted that, although the U.S. Supreme Court had not decided this issue definitively, the preponderant view was that it would not be constitutionally valid to exclude access to the courts on constitutional issues pertaining to the dispute settlement process or its application in particular cases.

(iv) Time

Congressman Gibbons asserted that, because of the 315 day limit for the binational panels and because rights of review of panel decisions were limited, the whole process for finally determining AD/CVD would be substantially speeded up. Mr. Horlick agreed that the binational panel process would be faster; and considered that as a result it would be a more effective review procedure and that its availability would discourage unjustified complaints. He noted that a key factor in the decision to settle the softwood lumber case was that a final decision would have taken 4 to 5 years and that substantial duties would have had to be paid during that period.

Mr. Baker was not as optimistic about the time that would be saved through the binational process. He referred to the lengthy and difficult processes of the U.S./Iran Tribunal, to the availability of review under the extraordinary challenge procedure, to the availability of judicial review on constitutional grounds and to the possibility in some cases of parallel procedures in the courts involving products from other coun-

d'inconduite, de parti pris ou de conflit d'intérêts ou lorsque le groupe spécial s'est écarté d'une règle fondamentale de procédure ou a outrepassé ses pouvoirs. Un tel recours serait entendu par un groupe de juges ou d'anciens juges de chaque partie. M. Baker a laissé entendre que cette procédure de recours pourrait devenir un examen judiciaire ordinaire, applicable à bien des décisions des groupes spéciaux, contrecarrant ainsi le caractère final du processus d'examen.

b) Les recours constitutionnels. Le représentant Gibbons a aussi indiqué que la loi d'exécution américaine prévoirait que les questions constitutionnelles au sujet du régime binational de règlement des différends ou de son application à une décision en particulier pourraient être examinées par les tribunaux américains. Il a renvoyé le Comité à un résumé du projet de loi préparé pour le Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants des États-Unis et selon lequel:

«Les questions constitutionnelles seraient examinées par l'un ou l'autre des deux moyens suivants:

1) Un recours général pour que toute disposition ou amendement de la loi d'exécution du régime de règlement des différends par un groupe spécial binational qui viole la Constitution puisse être portée devant la Cour d'appel des États-Unis du circuit D.C. (déterminé par un tribunal de trois juges) et portée directement devant la Cour suprême . . .

2) Les questions constitutionnelles soulevées par les faits entourant une décision particulière en matière de droits antidumping et de droits compensateurs seront portées à l'attention d'un groupe spécial de trois juges du Tribunal de commerce international des États-Unis.»

M. Baker a souligné que, même si la Cour suprême des États-Unis n'a pas pris de décision définitive à ce sujet, l'opinion prépondérante est qu'il ne serait pas valide constitutionnellement d'exclure l'accès aux tribunaux en ce qui concerne les questions constitutionnelles relatives au processus de règlement des différends ou à son application à des cas particuliers.

iv) Les délais

Le représentant Gibbons a affirmé que, vu le délai maximum de 315 jours fixé pour la prise des décisions par les groupes spéciaux binationaux et vu les droits limités d'examen de ces décisions, tout le processus de détermination finale des droits antidumping et des droits compensateurs serait grandement accéléré. M. Horlick a convenu que le processus des groupes spéciaux binationaux serait plus rapide et il considère que, par conséquent, ce processus constituerait une procédure d'examen plus efficace et que son accès découragerait les plaintes injustifiées. Il a fait remarquer qu'un facteur clé dans la décision de régler l'affaire du bois d'œuvre résineux a été qu'une décision finale aurait pris de quatre à cinq ans et que des droits de douane importants auraient dû être versés dans l'intervalle.

M. Baker n'est pas optimiste quant au temps que ferait gagner le processus binational. Il a mentionné les processus longs et difficiles du Tribunal américano-iranien, la possibilité d'examen en vertu de la procédure de recours extraordinaire, la possibilité d'examen judiciaires pour des motifs d'ordre constitutionnel et la possibilité de procédures parallèles auprès d'autres tribunaux lorsque des produits d'autres pays sont

tries. Nonetheless, he conceded that, although not all cases would be over in 315 days as contemplated in the FTA, the FTA processes would be quicker than the processes of review and appeal that were available in the American federal courts. Mr. Muth came to the same conclusions.

(v) *Politicization*

Mr. Katz noted that the binational panel process was an attempt to address concerns on the Canadian side that the administration of American trade law was politically motivated and unpredictable. In his opinion, these concerns were not well-founded, and reflected a misunderstanding arising out of one case. In Mr. Morici's view, the establishment of binational panels would not result in different decisions. While the decision to initiate the softwood lumber case might have been politically motivated, the standard applied in the case was based on a legal precedent. If a binational panel or a court had reviewed the administrative determination in the softwood lumber case, it could also have taken that precedent into account. Mr. Horlick agreed that, although there were inconsistent administrative determinations with respect to softwood lumber, either a federal court or a binational panel could have adopted either one.

Mr. Morici noted the inclination of Canadian critics to blame political pressure for adverse decisions and concluded that, if this were an accurate assessment, then Chapter 19 was an advance. However, it was noted that, if political pressure did influence the existing process, it did so at the administrative level rather than at the stage of judicial review. Mr. Muth expressed concern that removing the courts and replacing judges with ad hoc governmental appointees would not depoliticize the process. Mr. Morici, however, noted that the binational panels would ensure that both national interests were reflected in the review process. Further, Mr. Horlick suggested that the binational panel procedure would deter the initiation of some trade complaints. He said that there was evidence in trade magazines that some complaints that had been contemplated were now not being pursued. When asked why substitution of ad hoc panels for courts would have this effect, he stated that, because the binational panel review was quicker and thus more accessible, it would more effectively discipline the administrative process. Mr. Muth was not convinced of the advantages of a binational panel. He noted the uncertainty of the new system as compared with the established processes of domestic judicial review.

(vi) *Panelists*

Mr. Frenzel, Mr. Horlick, and Mr. Powell each noted that a majority of the panelists in a Chapter 19 dispute must be lawyers because the process replaced judicial review on legal grounds. Congressman Frenzel noted that sitting judges could not be appointed to binational panels. Mr. Baker suggested that appropriate people for appointment to panels would be non political, technical people familiar with trade laws and not recently connected to government. They would largely be law-

visés. Il a néanmoins concédé que, même si toutes les affaires ne seraient pas réglées en moins de 315 jours comme le prévoit l'accord de libre-échange, les processus de cet accord seraient plus rapides que les processus d'examen et d'appel existant dans les tribunaux fédéraux américains. M. Muth est arrivé à la même conclusion.

(v) *La politisation*

M. Katz a souligné que le processus des groupes spéciaux binationaux tente d'apaiser les craintes canadiennes que l'administration de la législation commerciale américaine soit imprévisible et motivée par des considérations politiques. Selon lui, ces craintes ne sont pas fondées et découlent d'un malentendu survenu dans une affaire. D'après M. Morici, l'institution de groupes spéciaux binationaux n'aboutirait pas à des décisions différentes. Même si la décision d'intenter des poursuites dans le cas du bois d'œuvre résineux a pu être inspirée par des motifs politiques, les critères appliqués dans cette affaire se fondent sur un précédent juridique. Si un groupe spécial ou un tribunal binational avait examiné la décision administrative rendue dans l'affaire du bois d'œuvre résineux, il aurait également tenu compte de ce précédent. M. Horlick a convenu que, même si des décisions administratives incohérentes ont été rendues au sujet du bois d'œuvre résineux, un tribunal fédéral ou un groupe spécial binational aurait pu adopter l'une ou l'autre de ces décisions.

M. Morici a fait remarquer l'inclination des critiques canadiens à blâmer les pressions politiques lorsque les décisions sont défavorables et a conclu que, si son jugement est exact, le chapitre 19 marque un progrès. Mais il a indiqué que si les pressions politiques influencent le processus actuel, elles le font au niveau administratif plutôt qu'à celui de l'examen judiciaire. M. Muth s'inquiète que l'élimination des tribunaux et le remplacement des juges par des représentants spéciaux des gouvernements ne dépolitise pas le processus. M. Morici a toutefois souligné que les groupes spéciaux binationaux garantiraient que les intérêts nationaux des deux parties seraient considérés dans le processus d'examen. De plus, M. Horlick a laissé entendre que la procédure des groupes spéciaux binationaux empêcherait certaines plaintes commerciales de s'amorcer. Selon lui, des revues commerciales démontrent que certaines plaintes envisagées auparavant sont maintenant abandonnées. Prié de dire pourquoi des groupes spéciaux se substituant aux tribunaux auraient cet effet, il a affirmé que, comme l'examen par un groupe spécial binational serait plus rapide et de ce fait plus accessible, il disciplinerait plus efficacement le processus administratif. M. Muth n'est pas convaincu des avantages des groupes spéciaux binationaux. Il a fait remarquer l'incertitude entourant le nouveau régime par rapport aux processus établis d'examen judiciaire interne.

(vi) *Les membres des groupes spéciaux*

MM. Frenzel, Horlick et Powell ont indiqué que la majorité des membres des groupes spéciaux prévus au chapitre 19 doivent être des avocats parce que le processus remplace l'examen judiciaire pour des motifs juridiques. Le représentant Frenzel a souligné que des juges en poste ne pourraient être nommés au sein des groupes spéciaux binationaux. M. Baker a laissé entendre que les personnes susceptibles d'être nommées seraient des techniciens apolitiques connaissant bien le droit

yers, and since lawyers represent client interests, there was a danger of conflict of interest if a member of a panel were to be appearing as counsel before another panel or be retained on a matter which would create a conflict of interest. For this reason, he thought that academics might be often appointed as panellists.

(vii) *Domestic enforcement of binational panel decisions*

Several of those who spoke with the Committee noted that, as a matter of international law, the United States was bound by the FTA to treat the decisions of binational panels as binding, but there was some controversy as to the means by which the decisions could be made enforceable in U.S. domestic law.

Mr. Baker noted that the enforceability problem arises because of the constitutional requirement that a person exercising significant authority under U.S. law must be appointed by the President. Under the FTA, only the American appointees to binational panels would meet this requirement.

Mr. Gibbons, Mr. Fish and Mr. Powell each indicated that the proposed solution to this problem, provided for in the draft implementing legislation, was to make the decisions of binational panels advisory only and confer on the President a discretion to instruct the appropriate administering authority to implement the decision. Mr. Powell noted that this provision would be accompanied by a "statement of administrative intention" which would explain that the President was expected to give this advice in compliance with U.S. obligations under the FTA at international law. Mr. Powell indicated that a statement of administrative intention is "almost statutory", having a stronger effect than does legislative history. He noted, however, the concern that, if political intervention were required for the enforcement of panel decisions, then such decisions were not binding as required in the FTA.

Mr. Baker indicated that another approach to the enforcement problem had been discussed, namely that the implementing legislation should provide that panel decisions were automatically binding on the affected agencies, and that, in the event this requirement were struck down by the courts, the legislation should provide, in the alternative, that the President had a discretion to instruct the agencies to comply with a panel decision. In Mr. Baker's view, both U.S. and Canadian industry should prefer elimination of the proposed Presidential discretion. On the other hand, he noted that it was unlikely that a President would decline to exercise such a discretion to direct enforcement of a panel decision, since to do so would place the United States in breach of international law.

Congressman Gibbons indicated that the difficulty in providing for enforcement of panel decisions reflected a recurring debate in the United States about the interplay of judicial and executive power. He noted that it was an internal difficulty that had been carefully considered and would be resolved.

commercial et n'ayant pas eu d'affiliation récente avec le gouvernement. Il s'agirait surtout d'avocats et, comme les avocats représentent les intérêts de leurs clients, il existe un danger de conflit d'intérêts si un membre d'un groupe spécial agit comme conseiller juridique devant un autre groupe spécial ou si ses services sont retenus pour une question de nature à créer un conflit d'intérêts. Pour cette raison, il pense que des universitaires pourraient souvent être nommés au sein de ces groupes.

vii) *L'application interne des décisions des groupes spéciaux binationaux*

Certains témoins ont fait remarquer que, selon les règles du droit international, les États-Unis sont tenus par l'accord de libre-échange de considérer obligatoires les décisions des groupes spéciaux binationaux, mais il existe une certaine controverse quant aux moyens de faire appliquer ces décisions par la législation américaine.

M. Baker a fait observer que les difficultés d'application surgissent en raison de l'exigence constitutionnelle que quiconque exerce un pouvoir significatif en vertu de la législation américaine soit nommé par le Président. Conformément à l'accord de libre-échange, seuls les Américains nommés au sein des groupes spéciaux binationaux respecteraient cette exigence.

MM. Gibbons, Fish et Powell ont tous souligné que la solution proposée à ce problème, prévue dans le projet de loi d'exécution, consiste à rendre consultatives les décisions des groupes spéciaux et à conférer au Président le pouvoir discrétionnaire d'ordonner à l'autorité administrative pertinente de mettre en œuvre la décision. M. Powell a indiqué que cette disposition s'accompagnerait d'un «énoncé d'intention administrative», qui expliquerait que le Président doit donner cet avis conformément aux obligations en vertu de l'accord de libre-échange selon les règles du droit international. Il a ajouté qu'un tel énoncé est «presque obligatoire» et qu'il a un effet plus prononcé que les précédents législatifs. Il a cependant souligné la crainte que, si une intervention politique était nécessaire pour faire appliquer des décisions des groupes spéciaux, les décisions ne lieraient plus les parties, contrairement à ce qu'exige l'accord de libre-échange.

M. Baker a indiqué qu'une autre solution au problème de l'application a été discutée, soit que la loi d'exécution prévoit que les décisions des groupes spéciaux lient automatiquement les organismes visés et que, dans l'éventualité où cette exigence serait rejetée par les tribunaux, la loi prévoit comme solution de rechange que le Président ait le pouvoir discrétionnaire d'ordonner aux organismes de respecter les décisions des groupes spéciaux. Selon M. Baker, l'industrie américaine et l'industrie canadienne devraient préférer le rejet du pouvoir discrétionnaire présidentiel proposé. Par contre, a-t-il fait observer, il est peu probable qu'un président renonce à exercer un tel pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'application d'une décision rendue par un groupe spécial, étant donné qu'il amènerait ainsi les États-Unis à violer les règles du droit international.

Le représentant Gibbons a indiqué que la difficulté posée par la définition des mécanismes d'application des décisions des groupes spéciaux traduit un débat incessant aux États-Unis au sujet de l'interaction du pouvoir judiciaire et du pou-

Mr. Powell and Mr. Horlick also noted that there was some difference of view in the United States as to whether members appointed to panels must be confirmed by the Senate, investigated by the FBI, and required to make financial disclosure.

Mr. Horlick expressed the view that the various constitutional issues in the United States that have been the subject of discussion with respect to implementation of the FTA were "red herrings". He noted that the U.S. Supreme Court had upheld legislation establishing an international tribunal to determine contract and other claims arising from the U.S./Iran conflicts, even though it stripped U.S. citizens of their right to pursue claims in the U.S. courts. He also noted that, as a practical matter, where the President negotiated an international agreement which Congress approved, the U.S. Supreme Court was unlikely to overturn it. He also noted the well-established principle that U.S. law was to be interpreted to enable compliance with international obligations, especially with respect to foreign affairs.

Interim changes to AD/CVD legislation

Congressman Gibbons noted that an important element of Chapter 19 of the FTA was the agreement that, until new provisions were adopted to replace each Party's AD/CVD legislation, any changes to that legislation would not apply to the other Party unless that Party were specifically named and the changes were consistent with the objectives of the FTA. Mr. Gibbons noted that the reason for this provision was to slow down any changes to the current legislation and eliminate any surprises and gamesmanship in this area, pending the negotiation of permanent provisions.

Mr. Horlick emphasized the importance of this interim agreement. He noted that Canada had in the past been adversely affected by measures aimed at other countries. He also noted that in some instances Canadian interests had won cases in the U.S. courts, only to have the U.S. side get the law changed. While this was still possible, Canada would have to be specifically named, and there would be reluctance to do so.

In response to questions, Mr. Katz acknowledged that the decision of a panel reviewing an AD/CDV amendments was declaratory, not binding, but if a dispute could not be resolved, comparable measures could be taken or the FTA could be terminated. He agreed that termination would not be threatened lightly.

Mr. Katz was asked whether the provisions governing amendments to AD/CDV statutes were consistent with the GATT in that they provided for preferential treatment of the other Party. He reported that the GATT Director General had taken the position that Article XXIV.5 of the GATT would

voir exécutif. Il a souligné qu'il s'agit d'une difficulté interne qui a été considérée avec soin et qui devrait être résolue.

MM. Powell et Horlick ont aussi fait remarquer qu'il existe des divergences d'opinion aux États-Unis à propos du fait que les membres nommés au sein des groupes spéciaux doivent être confirmés par le Sénat, soumis à une enquête du FBI et fournir des renseignements financiers.

M. Horlick est d'avis que les discussions sur les diverses questions constitutionnelles américaines reliées à la mise en œuvre de l'accord de libre-échange ne visent qu'à brouiller la piste. Il a souligné que la Cour suprême des États-Unis a maintenu la loi établissant un tribunal international pour rendre des décisions sur les plaintes contractuelles et autres découlant des conflits entre les États-Unis et l'Iran, même si cela privait les citoyens américains de leurs droits de porter plainte devant les tribunaux américains. Il a aussi fait remarquer que, dans la pratique, lorsque le Président négocie un accord international approuvé par le Congrès, la Cour suprême risque peu de s'y opposer. Il a également rappelé le principe bien établi que la loi américaine serait interprétée de manière à permettre le respect des obligations internationales, surtout en ce qui concerne les affaires étrangères.

Les modifications provisoires aux lois sur les droits anti-dumping et sur les droits compensateurs

Le représentant Gibbons a souligné qu'un élément important du chapitre 19 de l'accord de libre-échange est le fait que, tant que de nouvelles dispositions ne seront pas adoptées pour remplacer la législation de chaque partie en matière de droits anti-dumping et de droits compensateurs, toute modification à cette législation ne s'appliquera pas à l'autre partie à moins que cette partie ne soit désignée expressément et que les modifications soient conformes aux objectifs de l'accord de libre-échange. M. Gibbons a fait observer que cette disposition vise à ralentir toute modification à la législation actuelle et à éliminer toute surprise et toute manœuvre dans ce domaine, en attendant la négociation de dispositions permanentes.

M. Horlick a insisté sur l'importance de cette entente provisoire. Il a fait remarquer que, par le passé, le Canada a subi les contrecoups de mesures visant d'autres pays. Il a aussi indiqué que, dans certains cas, des intérêts canadiens ont gagné des causes devant les tribunaux américains, puis les Américains ont modifié leurs lois. Bien que cela soit encore possible, le Canada devrait être désigné expressément, et les États-Unis hésiteraient à le faire.

En réponse à des questions, M. Katz a reconnu que la décision d'un groupe spécial examinant des amendements à la législation en matière de droits antidumping et de droits compensateurs serait déclaratoire plutôt qu'obligatoire, mais que si un différend ne pouvait être réglé, des mesures comparables pourraient être prises ou l'accord de libre-échange pourrait être résilié. Il a convenu que la résiliation ne serait pas considérée à la légère.

On a demandé à M. Katz si les dispositions régissant les amendements aux lois sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs étaient compatibles avec le GATT puisqu'elles prévoient un traitement préférentiel pour l'autre partie. M. Katz a répondu que le directeur général du GATT a

permit these provisions. Nonetheless, Mr. Katz noted that they could conceivably be the subject of a GATT challenge.

Negotiation of binational anti-dumping and countervailing duties law

The importance and difficulty of negotiating a common approach to trade remedies was repeatedly emphasized to the Committee. Mr. Gibbons noted that the Parties had agreed to consult and try to work out changes over the next five to seven years. He was optimistic that the two countries would find they could work together, but noted that if the problems could not be resolved, the FTA could be terminated.

Mr. Horlick expressed the view that neither country's dumping laws made sense, and that it was important to work together to develop an approach which made better sense to the business community. Mr. Katz said that, in a free trade area, there was no logic to dumping laws. Rather, the problem of unfair pricing should be dealt with as a matter of competition law, i.e. predatory pricing. He was asked whether this would mean increasing integration between the United States and Canada, to which he responded that such integration was the direction in which the world was moving and that one of the advantages of the FTA was the opportunities it presented for closer cooperation in North America.

There was considerable consensus among the speakers that countervailing duty laws, as a means of dealing with subsidies, would be the more difficult area to address. Mr. Katz noted that there were distorting subsidy practices which might be against both countries' interests. He referred to the competition among states, among provinces and among states and provinces for the establishment of plants within their jurisdictions. In one instance, he noted, Ontario paid \$90 million to attract a plant in which other jurisdictions were also interested.

Mr. Morici emphasized the need for a new countervailing duty code. He noted that the environment for negotiating it was improving and that the agreement to negotiate it was significant in itself. He also noted that the discussions already held had made the United States more aware of Canadian interests and concerns. Nonetheless, he cautioned that there were complex difficulties to be addressed, including the fact that U.S. states must be subject to the same disciplines in the conferring of subsidies; and he also expressed the view that U.S. defence spending, while it had a subsidy effect in the United States in that it generated employment, also benefited other countries in that the United States assumed a disproportionate share of the defence burden.

Both Mr. Horlick and Mr. Morici noted that most subsidies did not actually have a significant impact on trade, and that, if "de minimis" levels were increased somewhat, the issue would disappear. When asked why the Parties had not been able to reach agreement on subsidies provisions, Mr. Horlick noted that subsidies were an emotional issue on both sides and accordingly difficult to resolve. Canadians were committed to

établi que l'article XXIV.5 du GATT permet de telles dispositions. Néanmoins, M. Katz a souligné qu'il est concevable qu'elles soient contestées au GATT.

La négociation de lois binationales sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs

Les témoins sont revenus à maintes reprises sur l'importance et la difficulté de négocier une attitude commune face aux correctifs commerciaux. M. Gibbons a fait remarquer que les parties ont convenu de se consulter et d'essayer d'apporter des modifications d'ici cinq à sept ans. Il est confiant que les deux parties s'apercevront qu'elles peuvent travailler ensemble, mais il a souligné que, s'il était impossible de régler les problèmes, l'accord pourrait être résilié.

M. Horlick est d'avis que les lois des deux pays en matière de droits antidumping ne riment à rien et qu'il importe de collaborer pour arriver à une attitude plus sensée aux yeux du milieu des affaires. M. Katz a déclaré que, dans un régime de libre-échange, des lois sur les droits antidumping n'ont pas de sens. Le problème de la fixation de prix déloyaux devrait plutôt être envisagé comme une question de droit sur la concurrence, c'est-à-dire comme une fixation de prix abusifs. On a demandé à M. Katz si cela signifiait une intégration accrue entre les États-Unis et le Canada, ce à quoi il a répondu que le monde se dirige vers ce genre d'intégration et que l'un des avantages de l'accord de libre-échange tient aux possibilités qu'il offre de collaborer plus étroitement en Amérique du Nord.

Les témoins s'entendent fortement pour déclarer que les lois sur les droits compensateurs, comme moyen de régler la question des subventions, seraient l'aspect qui poserait le plus de difficulté. M. Katz a souligné que des pratiques relatives aux subventions ont des effets perturbateurs et pourraient nuire aux intérêts des deux pays. Il a mentionné la concurrence entre les États, entre les provinces ou entre les États et les provinces pour l'établissement d'usines sur leur territoire. Dans un cas, a-t-il fait remarquer, l'Ontario a versé 90 millions de dollars pour attirer une usine qui intéressait aussi d'autres régions.

M. Morici a insisté sur la nécessité de se doter d'un nouveau code des droits compensateurs. Il a souligné que la conjoncture pour la négociation de ce code s'améliore et qu'un accord de principe au sujet de ces négociations est significatif en soi. Il a également fait observer que les discussions passées ont sensibilisé les États-Unis aux intérêts et aux préoccupations des Canadiens. Il reste néanmoins, a-t-il prévenu, des difficultés complexes à résoudre, notamment le fait que les États américains doivent être assujettis aux mêmes règles en ce qui concerne l'octroi des subventions; il est aussi d'avis que les dépenses militaires des États-Unis, même si elles ont l'effet de subventions puisqu'elles créent de l'emploi, ont aussi profité à d'autres pays vu que les États-Unis assument une part disproportionnée du fardeau de la défense.

MM. Horlick et Morici ont souligné que la plupart des subventions n'ont pas vraiment eu de répercussions significatives sur le commerce et que, si les niveaux minimaux étaient majorés quelque peu, la question ne se poserait plus. Prié d'expliquer pourquoi les parties n'ont pu s'entendre sur les dispositions relatives aux subventions, M. Horlick a fait remarquer que les subventions sont une question brûlante dans les deux

regional development and other programs which required subsidization. On the other hand Peter Morici and Gary Horlick both pointed out that the United States engaged in most of the same kinds of subsidization, albeit at a lower level, but did not recognize the extent of its use of subsidies. Mr. Horlick blamed the United States for not having been sufficiently well-prepared to negotiate the issues.

In response to a question whether there were likely to be pressures to harmonize Canadian social programs with those of the United States, Mr. Morici noted that harmonization would result from market pressures, but that, since the effect of the Agreement was not likely to increase the intensity of trade but rather eliminate distortions, there was not likely to be pressure for harmonization.

Mr. Muth noted very substantial differences in Canadian and American approaches to subsidization of the interests with which he was associated. He stated that, whereas producers of copper, lead and zinc in the United States have incurred substantial costs and significant restructuring to implement pollution control and modernization, their Canadian counterparts obtained and expected to obtain substantial subsidies to meet these needs. His sense was that government support of this sort was the natural order of things in Canada, particularly in an industry which provided employment in a depressed area. He acknowledged that these concerns would exist with or without the FTA, and noted that one positive aspect of the FTA was that it had elevated discussion of subsidies in the United States. In his view, the binational panels and further negotiations should serve to focus increased attention on subsidies and lead to greater transparency. He noted that the draft U.S. implementation legislation included provisions for monitoring and reporting on Canadian subsidy practices. A member of the Committee suggested that it might be useful for Canada and the United States to engage in a mutual examination and monitoring of subsidies.

3. Federal-State constitutional questions

In response to a question whether there were federalism problems that might impede implementation of the FTA, Mr. Gibbons replied that the federal commerce power, art. I, s. 8, subs. 6 of the U.S. Constitution was very strong, especially with respect to international trade. He noted that after Prohibition, the states were given authority with respect to liquor, but he did not consider that this would give rise to difficulty. He commented that the American states were not as sovereign as the Canadian provinces. Mr. Gibbons noted that questions had been raised in the United States concerning provincial compliance with the FTA, but that the United States was dealing with Canada and that internal considerations were not its concern.

In response to a query as to the effect of federal implementing legislation on inconsistent state legislation, Mr. Powell and

camps et, par conséquent, difficile à résoudre. Les Canadiens se sont engagés face à l'expansion régionale et à d'autres programmes qui nécessitent des subventions. Par contre, MM. Morici et Horlick ont indiqué que les États-Unis accordent presque le même genre de subventions, encore qu'à un degré moindre, mais qu'ils ne reconnaissent pas l'ampleur du recours aux subventions. M. Horlick a blâmé les États-Unis de ne pas avoir été suffisamment préparés pour discuter de ces questions.

En réponse à la question de savoir s'il y aurait probablement des pressions pour harmoniser les programmes sociaux canadiens avec les programmes américains, M. Morici a indiqué que l'harmonisation résulterait de pressions du marché mais que, comme l'effet de l'accord n'augmenterait probablement pas l'intensité des échanges mais éliminerait plutôt les distorsions, il n'y aurait probablement pas de pressions de ce genre.

M. Muth a fait remarquer les différences très importantes entre la manière dont le Canada et les États-Unis envisagent les subventions des intérêts de son secteur. Il a déclaré que, tandis que les producteurs de cuivre, de plomb et de zinc des États-Unis ont assumé des coûts importants et se sont restructurés fortement pour mettre en œuvre des programmes antipollution et pour se moderniser, leurs homologues canadiens ont obtenu et s'attendaient à obtenir des subventions importantes pour satisfaire ces besoins. Il pense qu'un tel soutien gouvernemental est dans l'ordre des choses au Canada, en particulier pour un secteur qui fournit des emplois dans une région frappée par une crise. Il a reconnu que ces préoccupations existeraient avec ou sans accord de libre-échange et souligné qu'un aspect positif de l'accord de libre-échange est qu'il a élevé le niveau des discussions sur les subventions aux États-Unis. Selon lui, les groupes spéciaux binationaux et de nouvelles négociations serviraient à attirer davantage l'attention sur les subventions et aboutiraient à une transparence accrue. Il a fait observer que le projet de loi d'exécution américain prévoit des dispositions concernant la surveillance des pratiques canadiennes en matière de subventions et des rapports à ce sujet. Un membre du Comité a laissé entendre qu'il serait peut-être utile que le Canada et les États-Unis s'engagent mutuellement à examiner et à surveiller les subventions.

3. Les questions constitutionnelles touchant le gouvernement fédéral et les États

Prié d'indiquer si des problèmes de fédéralisme pourraient empêcher la mise en œuvre de l'accord de libre-échange, M. Gibbons a répondu que le pouvoir fédéral relatif au commerce conféré en vertu de l'alinéa I.8.6 de la Constitution américaine est très grand, surtout en ce qui concerne le commerce international. Il a souligné que, après la prohibition, les États ont reçu des pouvoirs en ce qui concerne l'alcool, mais il ne considère pas que cela pourrait occasionner des difficultés. Il a indiqué que les États américains ne sont pas aussi souverains que les provinces canadiennes. M. Gibbons a fait remarquer que des questions ont été soulevées aux États-Unis au sujet du respect de l'accord de libre-échange par les provinces, mais que les États-Unis font affaire avec le Canada et que les considérations internes ne les concernent pas.

Interrogé sur l'effet de la loi d'exécution fédérale sur des lois d'État incompatibles, MM. Powell et Baker ont déclaré qu'en

Mr. Baker both said that a state law which conflicted with the federal legislation would be pre-empted. The law itself would continue to operate, except to the extent that it was pre-empted by the federal legislation. In order to establish that a state law was pre-empted in this manner, it would be necessary to bring an action in the U.S. federal courts.

cas de conflit entre une loi d'un État et une loi fédérale, cette dernière prévaudrait. La loi de l'État continuerait de s'appliquer, sauf pour les dispositions où la loi fédérale prévaudrait. Afin de déterminer que la loi fédérale prévaudrait, il faudrait aller devant les tribunaux fédéraux des États-Unis.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

FEB 27 1991

